

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
POLICE A PARIS
et
EN PROVINCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mardi 3 Juin 1924, à quatorze heures

PAR

M. André LAURIOT

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants :

{	MM. JACQUELIN, Professeur.
	MESTRE, Professeur.



PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1924

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
POLICE A PARIS
et
EN PROVINCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mardi 3 Juin 1924, à quatorze heures

PAR

André LAURIOT

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants } *MM. JACQUELIN, Professeur.*
 } *MESTRE, Professeur.*



PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1924



INTRODUCTION

Généralités sur l'organisation de la police

Le mot police affecte plusieurs significations dans les textes administratifs : il se réfère tantôt au pouvoir de réglementer, on dit ainsi la police rurale, la police des eaux, la police de la circulation, tantôt à l'organe administratif, au service public chargé de faire respecter soit en prévenant, soit en réprimant, les règles posées par l'autorité publique.

La police est administrative lorsqu'elle prévient les infractions (on dit mieux police préventive), judiciaire lorsqu'elle est l'auxiliaire des juridictions criminelles, c'est la police répressive.

La police générale comprend la police administrative et la police judiciaire ; elle s'oppose à la police municipale qui a des attributions et un ressort plus restreints.

La police urbaine est chargée du maintien de l'ordre dans les villes et dans les banlieues ; la police rurale remplit la même tâche dans les campagnes.

Telles sont les classifications théoriques les plus générales. Cependant la législation française distingue entre les polices municipale, spéciale et mobile. Ce sont là des désignations de services qui ont une origine, une activité, des chefs différents : la police municipale est la force publique

des villes et des campagnes, sauf exception (dans ce cas elle est appelée police d'Etat), elle est organisée et rémunérée par les communes ; la police spéciale est la police de sûreté générale, placée sur les voies de communication importantes et chargée de surveiller les éléments de trouble, de réprimer l'espionnage et d'exercer la police aux frontières. La police mobile, de création récente, est mise à la disposition des Parquets pour la recherche des criminels. Les polices spéciale et mobile sont des services d'Etat.

Les autorités de police sont nombreuses. Le Code d'instruction criminelle énumère les officiers de police judiciaire. La plupart sont en outre officiers de police administrative. Parmi tous ces fonctionnaires nous nous attacherons aux préfets, aux maires, aux procureurs de la République et aux commissaires de police. Les préfets et les maires ont des pouvoirs propres de réglementation et de commandement ; les procureurs et magistrats du Parquet donnent des ordres relatifs à la police judiciaire ; les commissaires de police sont des agents d'exécution ;

Les préfets, quoique représentants du pouvoir central au premier chef, n'ont pas à leur disposition une force publique particulière, à l'exception des commissaires spéciaux de la police des chemins de fer et des ports. Ils doivent recourir aux forces publiques municipales et à la gendarmerie, subsidiairement à l'armée. Remarquons dès maintenant la différence entre la force publique et la force armée (1) : la force

(1) Cf. HAURIU, *Précis de droit administratif*, 1921, p. 473 et s.

publique comprend ceux qui sont pourvus d'armes, mais qui en temps ordinaire ne font pas partie de l'armée, il leur est donné des ordres ; composent la force armée, les troupes de terre et de mer, et la gendarmerie, il leur est adressé des réquisitions écrites, astreintes à des règles strictes. — Si la direction des forces municipales de police appartient en droit commun au maire, le préfet peut toutefois s'en saisir dans les conditions déterminées par la loi municipale (art. 95 et 99). Mais ces cas sont exceptionnels. Aussi peut-on dire que les forces municipales de police ne sont pas des auxiliaires directs des préfets.

Exceptionnellement le préfet de police à Paris commande directement et ordinairement aux forces de police. Il en est de même à Lyon, à Marseille, à Toulon-La Seyne, à Nice.

L'article 10 du Code d'instruction criminelle investit les préfets des départements et le préfet de police de prérogatives touchant à la police judiciaire. L'étude de cet article sera faite sous la rubrique de la préfecture de police.

Les maires sont des officiers de police administrative et judiciaire. La loi de 1884 (art. 91) les charge de la police municipale et rurale. Ils ont la direction de la force publique de leur commune et comme les préfets ils peuvent requérir la force armée. Ils organisent le service de la police ; cependant nous verrons que, dans les villes de 40.000 habitants et au-dessus, le pouvoir central a certains droits que lui a conférés la loi de 1884.

Remarquons que tel est le droit commun. Le législateur a posé des exceptions : à Paris le préfet de police remplace

le maire ; dans les communes du département de la Seine, les pouvoirs sont partagés entre le préfet de police et les maires ; à Lyon, et dans les communes de l'agglomération lyonnaise, Marseille, Toulon-La Seyne, Nice, le même partage d'attributions a été édicté ; mais on peut dire que dans tous ces cas particuliers, le maintien de l'ordre dans les grands rassemblements d'hommes appartient aux préfets ; ces derniers commandent en outre les troupes de police.

Les procureurs de la République, les juges d'instruction et les juges de paix sont des officiers de police judiciaire. A l'encontre des autorités précitées, ils ne réglementent pas. Pour tout ce qui a trait à la recherche des délinquants, aux renseignements, aux enquêtes ils donnent des ordres aux commissaires et aux agents de police qui sont avec les gendarmes leurs auxiliaires normaux. Depuis le décret du 30 décembre 1907 les Parquets ont à leur disposition exclusive les brigades de police mobile, spécialisées dans les recherches criminelles.

Les juges de paix absorbés par les multiples occupations que leur imposent les lois nouvelles ne remplissent pas efficacement leur rôle de police judiciaire. Ils ne peuvent être considérés, de même que les maires ruraux, comme d'actifs magistrats de police.

Au-dessous de ces deux ordres d'autorités nous trouvons les chevilles ouvrières de l'administration : les commissaires de police, les inspecteurs et agents, les gardes champêtres et les gendarmes.

Les commissaires de police ont été créés par la monarchie

dans les plus grandes villes du royaume (édit de novembre 1699). Supprimés par la loi du 4 août 1789, ils furent rétablis par des décrets de 1790-1791 : à ce moment c'étaient des fonctionnaires électifs. Le Consulat les fit nommer par le pouvoir central (arrêté du 19 nivôse an VIII) ; ils étaient sous les ordres du Ministre de la police générale, du préfet de police à Paris, des commissaires généraux de police dans les villes comptant plus de 100.000 habitants. Sous les régimes suivants le mode de nomination et les attributions des commissaires de police ne furent pas modifiés. Seules les administrations centrales subirent des changements suivant les alternatives de déconcentration et de centralisation.

Aujourd'hui les commissaires de police sont nommés par décret, après un concours subi dans les conditions prévues par le décret du 27 décembre 1910 pour les commissaires relevant de la direction de la sûreté générale. Quant aux commissaires de la préfecture de police, leur recrutement présente des particularités que nous étudierons ultérieurement.

Les commissaires de police sont obligatoires dans toutes les communes de 5.000 habitants (décret du 19 vendémiaire an IV).

Ils se divisent en commissaires de police municipale, spéciale et mobile. Les commissaires municipaux dépendent surtout du maire, puis du préfet et du procureur de la République, les commissaires spéciaux du préfet, les commissaires de police mobile du procureur général.

Officiers de police administrative et de police judiciaire, auxiliaires du procureur de la République, les commissaires commandent les forces de police qui leur sont adjointes. Ils peuvent requérir la force armée. Ils ont une besogne bureaucratique importante, surtout les commissaires municipaux, ils effectuent les enquêtes administratives ; au point de vue judiciaire ils dirigent les recherches, interrogent les personnes soupçonnées, opèrent des arrestations, des perquisitions, en un mot se livrent à l'enquête préliminaire, dite « de police » rendue nécessaire par la suppression de la procédure inquisitoire antérieure à la loi du 8 décembre 1897.

Les secrétaires de police sont les collaborateurs immédiats des commissaires de police. Tantôt ils forment un corps recruté dans des conditions spéciales (comme à Paris et dans les polices d'Etat), tantôt ils sont choisis dans le personnel actif. Ils sont fonctionnaires municipaux ou d'Etat suivant la nature du service ; ils ne jouissent pas des prérogatives des commissaires. Ce sont des employés de bureau.

Lorsqu'une ville emploie deux ou plusieurs commissaires, l'un d'eux porte le titre de commissaire central, chargé de coordonner les divers services et de leur imprimer l'impulsion nécessaire.

Dans la police mobile et spéciale, dans les services de la préfecture de police, nous trouvons des commissaires divisionnaires, en général chefs de service.

Les agents subalternes d'exécution sont : d'une part,

les agents en tenue, dits gardiens de la paix ou sergents de ville placés dans les villes importantes sous les ordres d'officiers de paix ; d'autre part, les inspecteurs ou agents de la sûreté, simples auxiliaires des commissaires pour les recherches judiciaires et pour la police des mœurs. Agents de la sûreté et gardiens de la paix n'ont pas la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils ne peuvent que réprimer les flagrants délits ou opérer des arrestations en vertu de mandats. Ils n'ont aucune qualité pour perquisitionner. Leurs constatations improprement appelées « procès-verbaux » n'ont pas plus de force probante que de simples témoignages.

Officiers de paix, inspecteurs et agents sont nommés par l'autorité municipale ou préfectorale s'ils ressortissent à une police d'Etat. Les fonctionnaires municipaux doivent être agréés par le préfet ou par le sous-préfet et ne sont révocables que par lui.

Enfin les gardes champêtres, officiers de police judiciaire en vertu du Code d'instruction criminelle sont chargés de la police rurale. Nommés par les maires, ils doivent être commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet, qui peut seul les révoquer.

Notons encore pour mémoire, sauf à leur consacrer ultérieurement quelques développements, les officiers et les militaires de la gendarmerie, les gardes forestiers, les douaniers et les gardes particuliers, qui sont tenus de prêter éventuellement main-forte à la police.

Etude des services de police

Trois grandes catégories de services de police doivent être étudiées : la direction de la sûreté générale avec ses annexes (police spéciale et mobile), la préfecture de police, les services municipaux de police en province.

PREMIÈRE PARTIE

La direction de la sûreté générale La police spéciale. La police mobile

La direction de la sûreté générale est le seul organisme coordinateur de l'ensemble des services de police. Encore faut-il réserver la préfecture de police qui, en fait, jouit d'une véritable indépendance, sous la haute autorité du Ministre de l'Intérieur. Le directeur est nommé par décret et est choisi en général parmi les préfets. Il n'a pas de pouvoirs propres ; il agit par délégation du Ministre.

La direction comprend des bureaux et des services annexes.

Les bureaux, au nombre de trois, préparent les circulaires, les instructions. Ils s'occupent du personnel, de la police générale et de la police administrative. Leur personnel est composé de rédacteurs, sous-chefs et chefs de bureau, en tout semblables aux fonctionnaires des autres directions de Ministère de l'Intérieur.

Les services annexes sont constitués par un corps central de fonctionnaires, commissaires et inspecteurs de police, ayant pouvoir d'instrumenter sur tout le territoire et groupés en deux contrôles généraux. Ces contrôles généraux ont des agents sédentaires et actifs ; les services régionaux :

commissariats spéciaux et commissariats divisionnaires de police mobile, leur sont rattachés.

Les contrôles généraux collaborent activement à la police préventive et répressive, aux recherches administratives et judiciaires. Ils ne poursuivent pas seulement les malfaiteurs, par leurs agents des brigades centrales. Par le bulletin de police criminelle, par la centralisation et la diffusion des renseignements, ils aident les organismes régionaux à remplir plus sûrement leur rôle. Ils portent la dénomination de « contrôle général des services de police administrative » et de « contrôle général des recherches ». Il faut les distinguer des deux contrôleurs généraux, créés en 1918 et chargés de vérifier le fonctionnement des commissariats de police des départements, d'ordonner toutes les mesures utiles pour la bonne marche du service et de renseigner l'administration centrale sur la manière de servir des fonctionnaires contrôlés.

§ 1^{er}. — *Le contrôle général des services de police administrative et la police spéciale*

Le contrôle général des services de police administrative comprend un service central en relations avec des services locaux, les commissariats spéciaux de la police des chemins de fer, des ports et des frontières. Mais organes centraux et régionaux ne sont pas étroitement subordonnés. Nous ne sommes pas en présence d'une organisation comparable à celle de la police judiciaire (brigades mobiles et contrôle général des recherches). La police administrative et poli-

tique exercée par les commissaires spéciaux est dévolue au Ministre de l'Intérieur et aux préfets. Les commissaires spéciaux sont les auxiliaires directs des préfets. Le contrôle général ne peut donc leur donner des ordres : il ne peut être qu' « un organe central d'information : il reçoit les renseignements de tous les coins du pays, les réunit et les condense, les contrôle au besoin, et présente au directeur de la sûreté générale un rapport d'ensemble sur tous les faits importants (1) ».

On a proposé d'accroître la hiérarchisation des services de police administrative : des commissaires divisionnaires seraient placés à la tête d'une circonscription étendue. Mais n'y aurait-il pas des conflits entre les préfets et ces chefs de service ?

Le contrôle général organisé par le décret du 25 février 1911 complété par le décret du 7 septembre 1913, eux-mêmes modifiés par de nombreux décrets dont le dernier porte la date du 11 novembre 1919, comprend quatre services placés chacun sous la direction d'un commissaire divisionnaire et comptant un nombre variable de commissaires et d'inspecteurs.

Le service des renseignements généraux « centralise tous les renseignements concernant les individus de nationalité française et étrangère, dont la surveillance est indispensable pour assurer l'ordre public et la sécurité nationale (2) ».

Le service des courses et des jeux est chargé de faire

(1) PERRIER, *La police municipale, spéciale et mobile*.

(2) Il comprend sept commissaires et cinq inspecteurs.

respecter les lois sur le pari mutuel et de surveiller les jeux dans les casinos et cercles. Il est à ce titre un précieux auxiliaire du fisc (1).

Le service central de la carte d'identité des étrangers est un organe de coordination et un service d'archives (2).

Enfin, le service photographique (3) concourt à l'établissement des fiches anthropométriques et conseille les municipalités qui désirent créer un service d'identité judiciaire.

A côté de cet organe central, nous trouvons des services locaux, constitués par les commissariats spéciaux. Ils ont à leur tête un commissaire spécial, assisté d'un ou de plusieurs commissaires spéciaux adjoints et d'inspecteurs de police spéciale. Les commissaires spéciaux sont établis dans les gares et bifurcations importantes. Dans certaines villes un commissaire spécial est établi à la préfecture. D'autres sont placés aux frontières pour le visa des passeports. Certaines localités ne possédant pas de commissaire municipal, ont été dotées d'un commissaire spécial. Enfin à Paris, un commissaire spécial assisté d'une quinzaine d'inspecteurs est attaché au Palais de l'Elysée. Il est chargé de veiller à la sécurité du président de la République dans la résidence et au cours des déplacements, il prépare avec le concours des autorités locales les mesures d'ordre en vue de la protection du chef de l'Etat (4).

(1) Douze commissaires et quatre inspecteurs.

(2) Cinq commissaires et six inspecteurs.

(3) Quatre commissaires et trois inspecteurs.

(4) Au total, la police spéciale comprend un contrôleur général,

L'importance de la police spéciale varie avec les circonstances. Tels commissariats spéciaux placés dans les grands ports ou à des bifurcations importantes jouent en tout temps un rôle considérable. Ce sont les commissaires spéciaux qui en liaison avec la direction de la sûreté générale répriment la traite des femmes. Ils surveillent les éléments cosmopolites dans les stations de luxe, la main-d'œuvre étrangère et les milieux turbulents. La police spéciale a eu un rôle considérable aux époques troublées par les attentats anarchistes : les commissaires spéciaux furent multipliés.

Pendant la dernière guerre, la police spéciale a assuré la répression de l'espionnage, la police des ports, la garde de certains grands établissements travaillant pour la défense nationale (arsenaux, poudreries). La multitude de tâches dévolues à ce service a nécessité la création d'inspecteurs auxiliaires.

Ainsi la police spéciale nous apparaît comme un organisme souple, s'adaptant aux circonstances et gardant une autonomie relative.

La police mobile que nous allons étudier présente au contraire une hiérarchisation étroite, une centralisation rigoureuse.

quatre cent quarante et un commissaires et commissaires adjoints, dont cinq divisionnaires, deux cent un inspecteurs (décret de 1919 modifié par le décret du 15 octobre 1920).

§ 2. — *Le contrôle général des recherches
et la police mobile*

La police mobile est de création récente : c'est un décret du 30 décembre 1907 qui a institué des brigades régionales de police mobile. Ce décret avait été précédé par celui du 4 mars 1907, créant un « contrôle général des services de recherches dans les départements ». Contrôle général et brigades mobiles constituent le cadre de la police mobile. Cette organisation est due à M. Clemenceau, alors Ministre de l'Intérieur, à M. Hennion et M. Sébille. La création en fut décidée à la suite d'actes de brigandage commis dans diverses régions par des bandes de malfaiteurs, crimes qui suscitèrent des interpellations au Parlement.

Quels étaient, antérieurement à 1907, les auxiliaires de la justice en vue de la recherche des malfaiteurs ? A vrai dire les auxiliaires étaient nombreux, mais la coordination faisait défaut et beaucoup d'autorités, si elles ne se contraignaient pas, feignaient souvent de s'ignorer. De là des recherches vaines. Commissaires municipaux, brigades de gendarmerie, commissaires spéciaux ne manquaient pas, sans doute, de zèle : mais la mise en œuvre de ces organes était lente, et les fonctionnaires de recherches, du fait de l'étroitesse de leur juridiction, ne pouvaient effectuer qu'une enquête incomplète, fragmentaire. Les moyens modernes de locomotion commençaient à être mis en pratique. Un réajustement s'imposait.

La police mobile devait permettre de pallier aux dangers

que l'organisation ancienne pouvait laisser subsister.

Comme son nom l'indique, elle est destinée à de continus déplacements. Sans doute a-t-elle des centres d'attache ; mais ses commissaires et agents peuvent être mandés par les autorités judiciaires dans tout le ressort de la brigade qui comprend toujours plusieurs départements.

Son rôle est exclusivement judiciaire. Le décret de 1907 et les circulaires du garde des sceaux des 4 avril 1908 et 21 septembre 1911 la mettent à la disposition exclusive des Parquets. A l'encontre de la police spéciale auxiliaire des préfets, ceux-ci ne peuvent demander le concours des brigades. Disposition excellente, spécialisation louable, qui est conforme aux vœux émis par la Société générale des prisons dans ses discussions sur la réorganisation de la police en province (1). Les brigades mobiles si elles sont mises à la disposition des autorités judiciaires, n'en ressortissent pas moins au Ministère de l'Intérieur (contrôle général des recherches). La question de ce rattachement fut aussi discutée à la Société générale des prisons où un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur déclara qu'il lui paraissait impossible que le Ministre renonçât à centraliser dans son département tous les services de police.

Par leurs rapports fréquents avec les autorités judiciaires, policiers et membres des Parquets ne peuvent que se perfectionner dans les procédés de recherches criminelles. En

(1) Voir *Revue pénitentiaire et de droit pénal* (Ancien Bulletin de la Société générale des prisons), année 1908.

collaboration étroite avec les brigades de gendarmerie et les polices locales, la police mobile peut acquérir un faisceau d'informations facilitant les recherches. Enfin par son caractère essentiellement mobile, elle peut emprunter les mêmes moyens de déplacement que les criminels pour-suivis.

Il ne faudrait pas cependant se borner à un examen aussi superficiel. Il est nécessaire de s'étendre sur le rôle judiciaire des brigades. Les circulaires complètent sur ce point le décret constitutif. « Les commissaires et agents de la police mobile ne doivent, dit la circulaire de 1907, être appelés par les magistrats du parquet et de l'instruction, à concourir qu'à la recherche et à la constatation des infractions qui par leur nature spéciale et leur gravité exceptionnelle, intéressent à un haut degré la sécurité publique ». Sage restriction, car l'institution de la police mobile ne décharge pas les autorités communales du soin d'organiser des services de sûreté ; en outre il faut empêcher la dispersion des efforts au préjudice de la sûreté générale. Quoi de plus aisé, au reste, d'étendre de jour en jour les attributions des brigades mobiles, en relation avec les disponibilités financières et les besoins contemporains. Cette spécialisation aux recherches importantes motive le choix du procureur général comme autorité chargée de transmettre les demandes au chef de la brigade. Le procureur général est théoriquement chef de la police judiciaire dans le ressort de la Cour d'appel. A lui de juger l'importance des demandes de concours, sauf le cas d'extrême urgence.

En outre, il appartient aux chefs des brigades de « rechercher spontanément les infractions » ; « ils reçoivent les dénonciations de crimes ou délits commis dans leurs circonscriptions respectives ». Ils doivent (circulaire de 1908) « *proprio motu* » seconder les polices locales à l'occasion des grands rassemblements de population, foires, marchés, fêtes, pèlerinages, et ce pour l'exercice exclusif de la police répressive.

La circulaire de 1911 donne une interprétation plus extensive du rôle dévolu à la police mobile et tend à diminuer les scrupules ou les hésitations de certains magistrats.

Possédant ainsi des notions assez précises sur le rôle de la police mobile voyons quelle est l'organisation centrale et régionale.

Le décret du 29 décembre 1919 présente un tableau général des services de la police mobile : les services régionaux sont les brigades régionales de police mobile (au nombre de vingt, originellement de onze), dont le siège est pour la plupart dans une ville chef-lieu de Cour d'appel. Chaque brigade comprend un commissaire divisionnaire, chef de service, assisté d'un nombre variable de commissaires et d'inspecteurs, ces derniers nommés par arrêtés du Ministre de l'Intérieur. Tous ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Chaque brigade a à sa disposition une voiture automobile conduite par un inspecteur-chauffeur.

Le contrôle général a avant tout pour fonction de « centraliser et de diffuser les informations propres à sauve-

garder la sécurité des biens et des personnes ». Il est chargé (art. 2 du décret du 29 décembre 1919) :

1^o De la direction des brigades régionales de police mobile ;

2^o De la recherche des malfaiteurs professionnels et de la centralisation de tous les renseignements les concernant ;

3^o De la répression de l'espionnage ;

4^o De centraliser et de diffuser par la voie du bulletin hebdomadaire de police criminelle, les mandats de justice décernés contre les malfaiteurs en fuite.

Il comprend deux contrôleurs généraux dont un adjoint, vingt et un commissaires et soixante-seize inspecteurs de police mobile, ayant juridiction dans tous les départements.

Il se divise en une section sédentaire et une section active. La section sédentaire s'occupe des archives et collabore au bulletin hebdomadaire de police criminelle envoyé à tous les officiers de police judiciaire, aux brigades de gendarmerie et aux gardiens-chefs des maisons d'arrêt ; au bulletin des déserteurs, à la feuille mensuelle des étrangers expulsés, des interdits de séjour, des pupilles évadés des colonies pénitenciaires. La section active dite brigade centrale effectue les recherches les plus importantes.

L'effectif total de la police mobile comporte deux contrôleurs généraux, vingt et un commissaires divisionnaires, quatre-vingt-treize commissaires et trois cent-cinq inspecteurs (décret du 8 octobre 1920).

La police mobile a un large avenir devant elle. Si les projets de réforme des polices locales ne sont pas réalisés,

on ne peut que souhaiter un développement des brigades régionales. Certains magistrats ont eu une certaine défiance envers les services mobiles. La police mobile n'a pas quelquefois trouvé une collaboration efficace dans le personnel des services municipaux de sûreté, chacun voulant garder tout le bénéfice de ses recherches. Il semble que ces tâtonnements et ces frictions soient maintenant assez négligeables. Le rôle de la police mobile ne peut que croître de jour en jour, pour le plus grand bien de la sûreté publique.

Nous avons dit qu'à côté de la sûreté générale, la loi avait placé une administration de police chargée plus spécialement du maintien de l'ordre à Paris et dans le département de la Seine. Le moment est venu de donner quelques détails sur la préfecture de police.

DEUXIÈME PARTIE

La préfecture de police

GÉNÉRALITÉS

Dans cette étude qui ne s'attachera qu'aux grandes lignes de l'organisation, nous ne pouvons que signaler pour mémoire la dualité des administrations de police de la capitale. La sûreté générale organe de police générale, la préfecture organe de police générale et municipale peuvent entrer en concurrence. Des conflits ont eu lieu dans le passé, ils ne peuvent guère être évités dans l'avenir. Tout dépend en cela du tact, du doigté des chefs de ces grands rouages. Le préfet de police est sous l'autorité du Ministre comme les autres préfets. Le directeur de la sûreté générale n'est qu'un organe de transmission. Au point de vue de la hiérarchie, on a vu des directeurs de la sûreté devenir préfets de police ce qui constituait pour eux un avancement. Le préfet de police est donc un puissant fonctionnaire, qui est maître de son administration. On a proposé de fusionner la sûreté générale et la préfecture de police, ou de placer les services de police générale de la préfecture dans les mains du Mi-

nistre de l'Intérieur. Quoi qu'il en soit de ces divers projets, il semble que la préfecture de police, qui a un long passé et des traditions, qui a rendu des services importants s'est si bien intégrée dans la grande machine administrative qu'on ne peut prévoir les répercussions d'une réforme un peu trop radicale.

Il serait oiseux de répéter après tant d'autres les raisons qui militent en faveur d'une organisation d'exception pour Paris et pour sa banlieue. Paris jouit pour toutes les branches de l'administration d'un régime spécial et la police n'est qu'un cas particulier de ce principe.

La préfecture de police est sous sa forme actuelle une création de la loi du 28 pluviôse an VIII développée par l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII. Le préfet de police n'est que le continuateur des lieutenants généraux de police de la Monarchie (1). Sous l'Empire la préfecture de police eut une administration rivale, le Ministère de la police générale qui l'éclipsa un peu. Depuis la suppression du Ministère de la police, la préfecture a recouvré toute son importance.

En vertu de la loi du 3 brumaire an IX, les pouvoirs du préfet de police s'étendent non seulement à la ville de Paris mais à toutes les communes du département de la Seine et à trois communes du département de Seine-et-Oise : Saint-Cloud, Sèvres et Meudon (Enghien qui était

(1) Pour l'histoire de la police parisienne sous la Monarchie voir FRÉGIER, *Histoire de l'administration de la police de Paris depuis Philippe-Auguste jusqu'aux États-généraux de 1789*,

dans le ressort de la préfecture de police a été replacée dans le droit commun par une loi de 1905). Ce sont là trois catégories de communes qu'il est nécessaire de distinguer parce que les pouvoirs du préfet n'y sont pas les mêmes.

Pour la ville de Paris, l'arrêté du 12 messidor an VIII distingue entre la police générale et la police municipale. Les attributions de police générale concernent l'exécution des lois sur la mendicité et le vagabondage et des règlements sur les hôtels et garnis ; la surveillance des maisons de jeu et de débauche ; les attroupements, les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique ; le respect des lois sur l'imprimerie et la librairie, sur le port d'armes ; la poursuite des militaires déserteurs.

Les pouvoirs de police municipale englobent tout ce qui concerne la petite voirie et notamment l'installation des boutiques et étalages, la démolition des immeubles menaçant ruine, toutes mesures destinées à assurer la liberté et la sûreté de la voie publique, la salubrité, la défense contre les incendies, la surveillance des marchés, enfin la conservation des édifices publics. Toutes ces attributions sont normalement dévolues aux maires. Aussi comme préfet de police et préfet de la Seine se partagent les pouvoirs de maire de Paris, le gouvernement de Napoléon III a transféré au préfet de la Seine les pouvoirs n'ayant pas des relations étroites avec le maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publique.

La police judiciaire qui n'est pas visée expressément par l'arrêté de l'an VIII, est prévue par le Code d'instruction

criminelle. L'article 10 donne au préfet de police des attributions de police judiciaire mais n'en fait pas un officier de cette police, ce qui le mettrait sous la surveillance du procureur général (1).

Dans les communes suburbaines du département de la Seine, et dans les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, dit l'arrêté du 3 brumaire an IX, le préfet de police exerce seul l'application des lois sur la mendicité et le vagabondage, les attroupements, la librairie et l'imprimerie, les poudres et salpêtres et les approvisionnements, la police des prisons et des maisons publiques, des places et lieux publics, la salubrité et la sûreté du commerce. Bref, le préfet de police a tous les pouvoirs nécessaires au maintien de l'ordre. Les maires sous l'autorité du préfet de police gardent les autres attributions de police.

Une loi des 10 et 15 juin 1853 apporte des modifications *touchant aux communes de la Seine seulement*. Désormais le préfet de police exerce toutes les attributions conférées par l'arrêté de l'an VIII, sauf celles ci-après énumérées qui sont transférées aux maires : tout ce qui concerne la petite voirie, la liberté et la sûreté de la voie publique, les édifices communaux et privés, les mesures contre les incendies, les secours aux noyés.

Bref, le préfet de police exerce à *Paris* les pouvoirs les plus généraux sauf ceux qui ont été transférés au préfet de la Seine ;

(1) Voir sur ce point qui a donné lieu à de fréquentes discussions et polémiques le rapport de M. LARNAUDE dans le Bulletin de la Société générale des prisons, année 1901.

dans les communes du département de la Seine, les mêmes attributions, à l'exception de celles que la loi des 10-15 juin 1853 a confiées aux maires sous l'autorité du préfet de police ;

dans les trois communes de Seine-et-Oise des pouvoirs limités à certaines matières énumérées par l'arrêté du 3 brumaire an IX, les maires demeurant, en principe, chargés de la police municipale.

La distinction entre les trois séries de communes sises dans le ressort de la préfecture de police, présente aussi un intérêt capital quant aux charges financières des services de police.

Pour la ville de Paris, le préfet présente le budget afférent aux services métropolitains (administration centrale, services techniques et commissariats des quatre-vingts quartiers de Paris). Le conseil municipal le discute et le vote. L'Etat contribue aux dépenses, sous forme de subvention, dans une proportion fixée originairement aux 2/5 (décret de 1854) et portée à 50 0/0 par des lois subséquentes.

Le vote du budget relatif à la police parisienne a souvent donné lieu à des conflits entre le conseil municipal et le préfet. Le gouvernement a dû même quelquefois inscrire d'office par décret les fonds nécessaires.

L'intervention du conseil municipal est des plus importantes, car elle donne souvent lieu à des discussions où des améliorations sont proposées, des critiques adressées aux services, en un mot où l'activité de tous est très heureusement stimulée.

A l'encontre de la police de Paris, les frais de police des communes suburbaines sont inscrits en totalité au budget de l'Etat (art. 9 de la loi de finances du 13 avril 1900 et art. 7 de la loi du 10 juillet 1907). D'après ce même article 7 « le remboursement effectué par les communes demeure fixé à la proportion de 63,71 0/0 de la dépense, le complément soit 36,29 0/0 représentant la subvention de l'Etat ». Au cas d'augmentation ultérieure, la dépense supplémentaire sera remboursée par les communes dans la proportion de 50 0/0. C'est le préfet de la Seine, qui, en conseil de préfecture, répartit le contingent des dépenses de police.

En fait, depuis 1907 le préfet de police a abandonné ses pouvoirs en Seine-et-Oise. Les commissariats sont dirigés par des fonctionnaires de la sûreté générale et les agents subalternes sont purement municipaux. Un projet de loi relatif à la police de Seine-et-Oise consacre cet état de fait.

Les subventions accordées par l'Etat à la ville de Paris se justifient facilement par l'intérêt général que présente pour la nation tout entière le maintien de l'ordre public à Paris.

Ces considérations générales présentées, étudions l'organisation de la préfecture de police : son administration centrale et ses services actifs.

CHAPITRE PREMIER

Organisation des services de la préfecture de police L'administration centrale.

Elle comprend d'une part la direction du cabinet, le secrétariat général, la direction du personnel, de la comptabilité et du matériel ; d'autre part deux organes techniques, la direction de la police municipale et la direction des recherches administratives et judiciaires.

Les deux dernières directions sont plutôt des services rattachés à l'administration centrale. Elles sont administrées par des fonctionnaires de police ; leurs employés sont des agents et inspecteurs. Tout au contraire, l'administration centrale proprement dite comprend des fonctionnaires d'un tout autre recrutement et d'une qualité différente : ce sont des employés de bureau, hiérarchisés en commis, rédacteurs, sous-chefs et chefs de bureau, chefs de division ; ils ne collaborent pas à l'exercice actif de la police (recherches, surveillances).

La direction du cabinet comprend un directeur du cabinet et un chef de la division du cabinet. Elle est chargée de toutes les affaires délicates que des arrêtés du préfet lui ont réservées.

Le secrétariat général est placé à la tête de tous les bureaux de l'administration centrale.

Le secrétaire général est le délégué du préfet. Il signe les

multiples pièces qui lui sont présentées mais il ne prend jamais la place du préfet dans le commandement de la force publique : les directeurs techniques en sont exclusivement chargés.

La direction du personnel, de la comptabilité et du matériel s'occupe des agents et fonctionnaires de tout ordre placés sous l'autorité du préfet de police. Elle contrôle les comptes des divers services et assure la gestion du matériel.

Les nombreux bureaux groupés dans ces directions forment des divisions, cadre traditionnel et sur lequel il n'est pas utile d'insister.

CHAPITRE II

Les services actifs

Ils sont groupés en deux grandes directions : la direction de la police municipale, la direction des recherches administratives et judiciaires, auxquelles il faut ajouter l'inspection générale des services.

Ce sont là les pièces maîtresses du mécanisme. Leur organisation présente un intérêt particulier et comme elle est assez mal connue, nous nous y attacherons quelque peu.

1. La police municipale

§ 1^{er}. — *La direction de la police municipale
et ses agents d'exécution les gardiens de la paix*

La direction de la police municipale est chargée du commandement des gardiens de la paix ou agents de police en tenue. A sa tête nous trouvons un directeur assisté de deux directeurs adjoints. Ce directeur sous l'autorité directe du préfet imprime l'impulsion nécessaire aux services chargés du maintien de l'ordre sur la voie publique. Il est choisi de même que les adjoints dans le cadre des commissaires de police de Paris. Il a la haute autorité sur tous les commissaires de police du ressort en ce qui concerne la police municipale et spécialement les commissaires divisionnaires chefs de district. Il s'occupe particulièrement de la circula-

tion ; en cette matière un organe spécialisé, la division de la circulation et des transports (ancienne inspection générale de la circulation et des transports) l'aide par ses avis. Il a comme agents d'exécution les compagnies dites de « circulation » placées sous la direction d'un commissaire divisionnaire.

Les gardiens de la paix constituent les agents d'exécution placés sous l'autorité du directeur de la police municipale pour faire respecter les lois et règlements.

Ils surveillent les flots auxquels ils sont préposés, ils règlent la circulation ; répartis dans les multiples postes ils sont prêts à coopérer aux services d'ordre, à disperser les attroupements.

Ils sont hiérarchisés (sous-brigadiers, brigadiers, brigadiers-chefs et inspecteurs principaux) et placés sous les ordres des commissaires d'arrondissement, qui ont remplacé les commissaires-officiers de paix, eux-mêmes successeurs des officiers de paix.

Ils sont groupés à Paris, en compagnies (une par arrondissement). L'effectif des compagnies varie de trois cent-quatre-vingt-quinze hommes et gradés à quatre-cent-cinquante-neuf. A ces compagnies chargées du service ordinaire des arrondissements, il faut ajouter les compagnies spéciales au nombre de neuf dont cinq compagnies de circulation, deux autres compagnies chargées des carrefours, la compagnie des halles et la compagnie fluviale. L'arrêté du préfet de police en date du 12 janvier 1922 a réglé l'organisation de la police municipale (un tableau annexé

fixe la répartition des effectifs entre les différents services) (1).

Les gardiens de la paix, qui dans la police suburbaine portent le titre de sergents de ville, sont nommés par arrêté préfectoral après examen. En vertu de la loi militaire, 4/5 des postes vacants sont réservés aux candidats militaires. C'est là une obligation qui a suscité de très vives critiques. Si ce recrutement donne des hommes disciplinés, il oblige les services préfectoraux de confier une mission assez délicate à des gardiens quelquefois dépourvus des qualités professionnelles requises dans le service de la voie publique. De même pour les inspecteurs de police. Souvent des candidats civils librement choisis seraient plus compétents et rendraient des services plus appréciables. Remarquons donc que sur ce point, on peut souhaiter que le législateur apporte un peu plus de liberté dans le choix opéré par les fonctionnaires responsables de l'ordre.

Les gardiens de la paix suivent pendant six mois les cours de l'école de police installée à la caserne de la Cité. En outre des conférences pratiques leur sont faites.

§ 2. — *Le problème du commandement des gardiens de la paix. Les officiers de paix et les districts*

Le problème du commandement supérieur des gardiens de la paix est à la base de toutes les réformes introduites

(1) Arrêté du préfet de police du 12 janvier 1922 : pour la police parisienne (gardiens de la paix), 58 inspecteurs principaux, 165 brigadiers chefs, 1.122 brigadiers, 9.059 gardiens de la paix.

depuis quelques années dans l'organisation de la préfecture de police. Il est lié d'ailleurs à la police judiciaire et dans l'étude que nous allons entreprendre, nous ne pourrions éviter d'empiéter sur le domaine de la police judiciaire.

Les *officiers de paix* ont été jusqu'en ces dernières années les chefs des compagnies de gardiens de la paix. Créés par la loi du 29 septembre 1791 et celle du 23 floréal an IV, qui les charge d'instruire le préfet de police de tout ce qui se passe dans Paris et d'exécuter ses ordres, les officiers de paix ont subsisté sous tous les régimes politiques qui se sont succédé. Faustin Hélie détermine leur véritable caractère : « Les officiers de paix sont comme les autres agents de police, agents de la force publique, en même temps qu'officiers de la police administrative et leurs droits sont les mêmes que ceux de ces agents ; non seulement ils ne sont pas officiers de police judiciaire, mais aucune loi, aucun règlement ne leur confère une délégation quelconque pour procéder à un acte de constatation ». L'arrêté du préfet de police du 28 juillet 1893 porte règlement des attributions des officiers de paix : « ils sont responsables du bon fonctionnement du service dans leur arrondissement. Ils visiteront tous les matins chaque poste de police et s'assureront de la régularité du service par de fréquentes inspections de jour et de nuit dans les postes et sur la voie publique... ».

Les officiers de paix apparaissent ainsi comme les chefs, les contrôleurs, les éducateurs des gardiens de la paix. Administrateurs de leur compagnie ils eurent à faire face à une besogne administrative et bureaucratique qui alla croissant.

La réforme Lépine: les districts. — En 1893, M. le préfet Lépine plaça au-dessus des officiers de paix et pour coordonner l'action de ceux-ci des *commissaires de police divisionnaires*. Ils étaient les successeurs des *inspecteurs spéciaux* (régis par un décret impérial du 27 novembre 1859) auxquels un décret du 9 mai 1860 donna le titre d'*inspecteurs divisionnaires*, nommés en pratique par le Ministre de l'Intérieur et ayant le pas sur les officiers de paix également nommés par arrêté ministériel (ordonnance royale du 25 février 1822) sans que cette préséance fût affirmée par aucun texte.

Les commissaires divisionnaires sont aux termes du décret du 28 juillet 1893, préposés aux grands services d'ordre, aux opérations d'ensemble, à une division comprenant cinq arrondissements et une compagnie de réserve ; ils procèdent aux sommations légales. Ce sont donc de hauts fonctionnaires dont l'autorité s'étend sur des effectifs considérables (1.500 à 2.000 gardiens) et sur un territoire important. Ils constituent en quelque sorte des sous-préfets de police placés à la tête d'une division ou district.

Ainsi dans chaque arrondissement un officier de paix commande les gardiens de la paix et contrôle le service de la voie publique, dans chaque district un commissaire divisionnaire règle le service de sa division, surveille les officiers de paix et dirige les opérations importantes.

Quel résultat cette organisation donna-t-elle dans la pratique ? Un mémoire de M. le préfet Hennion en date du 4 juillet 1913 fait ressortir les vices du système.

« Actuellement, dit M. Hennion, les commissaires divisionnaires ont sous leurs ordres immédiats les officiers de paix des arrondissements compris dans leur district. Mais par suite d'habitudes invétérées, ces fonctionnaires échappent dans une certaine mesure à leur autorité, à leur direction.

Or, il est indispensable que le commissaire divisionnaire ait à ses côtés, de même qu'un commissaire de police affecté au service de sûreté, un collaborateur qui, plus étroitement et plus activement, reçoive et exécute ses instructions, en ce qui touche le service de la voie publique, si important à Paris. L'officier de paix est aujourd'hui presque entièrement absorbé par une besogne administrative beaucoup trop considérable, et qui n'est pas dans sa fonction. Isolé dans son arrondissement, sans lien direct avec les autres services, il est devenu quasi omnipotent et se trouve à l'abri, ou peu s'en faut, de tout contrôle sérieux. De sorte que l'officier de paix dispose de forces importantes et conduit à sa guise les gardiens de la paix qu'il commande, sans que le préfet responsable puisse suivre attentivement son action et la guider autant qu'il le faudrait. L'officier de paix ne doit pas être un agent d'administration, une sorte de chef de bureau, mais un agent d'exécution. Il doit vivre au milieu de ses hommes, se faire leur éducateur, être constamment préoccupé du souci de mener à bien sa mission d'organisateur des services de voie publique ».

La réforme Hennion. — Ce mémoire posa le principe d'une réforme nécessaire. Il fut discuté au conseil municipal

de Paris (procès-verbal du 11 juillet 1913, pages 1532 et s.). Un second mémoire préfectoral du 1^{er} décembre 1913 précisa le premier ; le rapporteur M. Achille, fit siennes les conclusions du mémoire qui fut adopté par le conseil municipal (procès-verbal du 15 décembre 1913, page 741). Telle est l'histoire de la réforme introduite par M. Hennion.

L'arrêté du 9 août 1913 (1) porta au dehors des articles ayant trait à la police de sûreté et aux services de recherches, que nous étudierons plus tard, (art. 5) création de huit divisions ou districts ; donna (art. 6) aux commissaires divisionnaires chefs de district autorité sur les commissaires de police et les officiers de paix de leur ressort (deux arrondissements) et les fit relever du directeur de la police municipale pour ce qui concernait les opérations de voie publique et du directeur de la police judiciaire en ce qui touchait la répression des crimes et délits.

D'après cet arrêté, chaque commissaire divisionnaire dirige un district composé de deux arrondissements groupés suivant une ligne allant de la périphérie au centre. Le district constitue une unité de police, une circonscription pourvue des services de voie publique (gardiens de la paix) et des services de sûreté (inspecteurs de la police judiciaire).

Le préfet de police dans des instructions verbales précise ainsi le rôle du chef de district : « il relie entre eux les différents organes de la police parisienne et leur donne l'impul-

(1) Voir sur ce point, *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1913, p. 4080 et s. — *Le Temps* (n° du 6 août 1913).

sion rigoureuse et ordonnée qui permet de tirer de tous les éléments employés le maximum de rendement utile ». Il va hebdomadairement au rapport du préfet, et chaque jour au rapport des directeurs de la police municipale et de la police judiciaire.

Un arrêté du 22 janvier 1914 transforma les officiers de paix en commissaires de police — officiers de paix de la ville de Paris. Il supprima ainsi l'assistance nécessaire d'un commissaire de police à l'officier de paix pour des opérations où une constatation légale devait être faite. Désormais les officiers de paix furent officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur de la République.

Une seconde réforme relative à la police municipale doit être signalée. *L'inspection générale de la circulation et des transports* remplaça, le 1^{er} juillet 1913, *l'inspection divisionnaire*. Les *services administratifs* sont répartis en deux bureaux divisés chacun en trois sections. Les *services extérieurs* comprennent les agents d'exécution. L'inspecteur est assisté d'un commissaire divisionnaire chargé de toutes les mesures concernant la circulation et qui, sous l'autorité du directeur de la police municipale commande les officiers de paix aujourd'hui remplacés par des commissaires de police du service des voitures et dans chaque arrondissement les brigades mobiles affectées à la circulation. Une commission permanente de la circulation fut constituée (1).

(1) M. Hennion est le créateur du stationnement axial ; il a étendu la circulation giratoire ou à voie unique ; il a régularisé la maraude.

Nous verrons en détail, au cours de l'étude de la police judiciaire les critiques faites à la réorganisation de 1913. A la vérité elles concernent surtout la police criminelle. Aussi pouvons-nous entreprendre l'examen de la deuxième grande réforme introduite dans la police municipale par M. Raux et réalisée par M. Leullier.

La création des commissaires d'arrondissement. — Les deux mémoires préfectoraux des 18 et 20 décembre 1919 tendent à renforcer et à rendre plus homogène l'action des services de police de Paris et de la banlieue. Ils peuvent être résumés dans les deux propositions suivantes (1) :

I. Perfectionner l'organisation de la police municipale de Paris par la création des commissaires de police d'arrondissement en remplacement des officiers de paix et attribuer certains pouvoirs de « *police locale* » aux commissaires de police de quartier.

II. Unifier les services de police parisienne et suburbaine actuellement juxtaposés et sans lien entre eux. »

Les commissaires divisionnaires chefs de district sont en premier lieu examinés par le mémoire. « Cette organisation a été fort discutée et il semble qu'elle n'a pas donné tous les résultats qu'on en attendait. C'est que le district n'a pas tardé à devenir, s'il ne l'était pas au début, une sorte de rouage administratif supplémentaire, retardant trop souvent la solution des affaires au lieu de la faciliter ». Je conçois différemment, dit le préfet, et surtout je vou-

(1) Voir le rapport Massard 1914 sur ces Mémoires.

drais attribuer un autre rôle aux commissaires qui les dirigent. Quant aux commissaires divisionnaires il est indispensable de les débarrasser de la plus grande partie de leur travail de bureau et de faire d'eux les chefs des grands services actifs, ayant pour mission principale de diriger, d'inspecter, de contrôler tout le personnel de police, et tous les effectifs de voie publique de leur district.

Le mémoire étudie ensuite la situation des commissaires de police de quartier et la question de la « *police locale* ». Les critiques du préfet ne sont que l'aboutissement d'une longue série de plaintes, de doléances touchant l'impossibilité pour les commissaires de quartier d'avoir à leur disposition immédiate des agents d'exécution pouvant les secourir. « Le commissaire de police, continue le mémoire, ne peut pas disposer directement des gardiens de la paix pour prendre les mesures que lui dictent les circonstances. Entre les gardiens et lui, il y a un intermédiaire, l'officier de paix, sans lequel il lui est impossible d'exercer une action de police. En un mot, dans un même quartier, il y a côte à côte deux chefs qui n'ont ni l'un ni l'autre les attributions complètes de police, qui ne dépendent pas l'un de l'autre, alors qu'ils doivent mettre leurs efforts en commun pour obtenir un même résultat. Quant aux attributions de police de quartier, elles concernent seulement ce qu'on pourrait appeler la « *police locale* » de quartier pour laquelle, en contact permanent et direct avec la population, ils sont particulièrement qualifiés ».

Et le mémoire, en considération des défauts signalés

propose de confier au commissaire de quartier le commandement des gardiens de la paix de son quartier. « Quant aux officiers de paix, l'expérience a montré que la plupart de ces fonctionnaires n'assuraient pas sans difficulté l'administration et le commandement d'un corps de quatre cents hommes ». Un commissaire d'arrondissement remplacerait l'officier de paix. « C'est lui qui aurait le commandement des compagnies de gardiens de la paix dont il répartirait les effectifs entre les commissariats de quartier, suivant les nécessités du service. Il disposerait au centre de l'arrondissement d'une brigade cycliste et d'agents en bourgeois. Il réglerait toutes les questions d'administration et de contrôle concernant le personnel de police placé sous ses ordres. Chargé surtout de la voie publique il n'interviendrait pas dans les affaires judiciaires faites par les commissaires de police ».

Le mémoire préfectoral fut discuté au conseil municipal et approuvé (délibération du 31 mars 1920) (1). Vingt commissaires d'arrondissement furent créés aux lieu et place des officiers de paix.

Un arrêté du préfet de police du 12 mars 1921 fit entrer dans chaque district un certain nombre de communes de la banlieue.

La circulaire du 13 mars 1921 expose les détails de la nouvelle organisation et précise sans modifier les pouvoirs

(1) Recueil des délibérations du Conseil municipal de Paris, 1920, p. 239.

antérieurs, les attributions des commissaires divisionnaires.

La nouvelle hiérarchie se trouve donc être la suivante :

En premier lieu le gardien de la paix préposé à la surveillance d'un « point » ou d'un « îlot », contrôlé par le brigadier (pour un groupe d'îlots d'un même quartier), par le brigadier-chef et par l'inspecteur principal (pour l'ensemble de l'arrondissement).

En second lieu, le commissaire de police de quartier, magistrat d'ordre administratif et judiciaire, en liaison directe avec les services centraux, mais aussi, et c'est là que réside l'innovation, chef de la police dans son quartier, et à cet égard placé sous la direction et le contrôle du commissaire d'arrondissement.

Le commissaire d'arrondissement, remplace l'officier de paix avec des pouvoirs plus étendus et une autorité plus grande.

Enfin le commissaire divisionnaire a dans son district un rôle double : « Il exerce son contrôle sur tous les fonctionnaires et agents des commissariats de quartier et d'arrondissement. Il est le chef de tous les effectifs de police de sa circonscription, dont il prend personnellement la direction dans les circonstances importantes et les grands services d'ordre ».

En somme la réforme a consisté à mettre à la disposition des commissaires des quatre-vingts quartiers de Paris des effectifs destinés à leur permettre de prendre des initiatives et de les mener à bien. C'est là l'organisation habituelle dans les polices municipales des départements et celle des

commissariats de la police suburbaine. Le commissaire de police a autorité directe sur tous les agents attachés au commissariat. Le commissaire d'arrondissement a remplacé l'officier de paix avec quelques attributions supplémentaires. La pratique démontrera s'il ne s'agit là que d'un simple changement de dénomination. L'organisation est trop récente pour qu'on puisse porter un jugement définitif. Il semblerait toutefois que les efforts préfectoraux n'aient pas eu un succès de réalisation bien appréciable et à la fin du mois de décembre 1922 des critiques ont été émises au sein du conseil municipal. Il ne faut pas toutefois méconnaître la complexité du système. Les officiers de paix ont soulevé de multiples protestations. Leur coexistence près des commissaires de quartier a donné lieu à des frictions. Commissaires et officiers n'étaient pas hiérarchisés. Au contraire le commissaire d'arrondissement est dans la nouvelle organisation le supérieur du commissaire de quartier. Aux demandes de ce dernier le commissaire d'arrondissement n'opposera-t-il pas ses propres conceptions : d'où conflit. Nous sommes dans un cercle vicieux. Le véritable intérêt de la réforme consiste dans le rôle exclusivement actif du nouveau commissaire et la mise à la disposition de celui-ci d'agents cyclistes et d'agents en civil. On ne peut en effet fractionner les effectifs entre les multiples commissaires de quartier. Les gardiens de la paix sont des agents de police ; mais aussi ils constituent une petite armée qui doit tenir tête à l'émeute. D'où la nécessité d'une forte cohésion, d'un rassemblement rapide d'effectifs im-

portants sur un point menacé. Assimiler Paris aux villes même considérables des départements serait un non sens. Ici les mouvements de foule sont lents et prévisibles. Là, ils sont promptement dangereux. Ainsi l'intérêt de la police locale et l'intérêt supérieur du maintien de l'ordre se heurtent, se contrarient et il nous semble difficile qu'on y puisse porter remède par des règlements. En cette matière comme en beaucoup d'autres tout dépend du tact, du doigté des fonctionnaires supérieurs, de leur souci de l'intérêt public primant les questions de personne.

L'organisation des districts a aussi rencontré des adversaires déterminés. Lors d'une séance de la Société générale des prisons tenue en 1913 un directeur honoraire à la préfecture de police critiqua l'institution des districts, mais surtout au point de vue de la police judiciaire.

Nous sommes en définitive dans une période de tâtonnements en vue d'une meilleure adaptation et d'une utilisation plus efficace des forces de police. Il y a tout lieu de croire que bientôt des idées différentes, une conception nouvelle seront réalisées.

Avant de clore le chapitre consacré à la police municipale, disons un mot des gardiens cyclistes créés en 1900 et chargés de faire des rondes de jour et de nuit dans chaque arrondissement. Depuis janvier 1907 ils sont aidés par une compagnie de gardes républicains cyclistes (200 gardes) qui sont adjoints aux agents dans les patrouilles nocturnes.

2. La police de recherches

§ 1^{er}. — *La direction des recherches administratives et judiciaires et ses agents d'exécution*

La direction de la police judiciaire constituée par un arrêté du 3 août 1913 avait remplacé la *direction générale des recherches*. L'arrêté avait créé en outre un service *des renseignements généraux et des jeux*. Un arrêté du 18 septembre 1923 a supprimé la direction de la police judiciaire et a rétabli la direction des recherches. L'organisation nouvelle n'est pas sensiblement différente de l'ancienne direction. Toutefois le service des renseignements généraux a perdu son autonomie. Nous nous bornerons à rappeler les principes de l'organisation ancienne, avec les corrections nécessaires résultant des modifications apportées.

L'article 3 de l'arrêté du 3 avril 1913 nous donne la composition de la direction de la police judiciaire :

- 1^o Un service central de sûreté,
- 2^o Un service de l'identité judiciaire,
- 3^o Les commissaires de police aux délégations judiciaires,
- 4^o Un service d'archives centrales.

Une circulaire du 1^{er} septembre 1913 présente un tableau de l'organisation générale et du fonctionnement des services de la direction.

Une seconde circulaire du 31 décembre 1915 constitue la charte de la police judiciaire. Nous l'analyserons bientôt. Toutefois il nous paraît indispensable de préciser le carac-

tère des agents et fonctionnaires de la police des recherches.

Les inspecteurs de la sûreté sont de simples auxiliaires n'ayant pas la qualité d'officiers de police judiciaire, semblables en cela aux gardiens de la paix, mais à la différence de ces derniers, recrutés au concours et spécialisés dans les recherches judiciaires et dans les enquêtes de toute nature. Ils sont les auxiliaires des commissaires de police ; ils appréhendent les auteurs de flagrants délits et, s'ils sont porteurs de mandats d'arrestation, les inculpés en fuite. Par leurs surveillances, par leurs « filatures », ils rassemblent les éléments des dossiers criminels. Mais ils ne peuvent opérer de perquisition. Ce sont donc des agents de police, certes d'un rang plus élevé, d'un choix plus minutieux, d'un rôle plus délicat et plus important. Ils sont nommés par arrêté préfectoral et sont astreints à l'obtention du brevet de police technique, créé par l'arrêté du 20 août 1912, refondu par l'arrêté du 7 février 1919. Les places vacantes sont dans la proportion des 4/5 réservées aux candidats militaires : les critiques que nous avons naguère adressées à ce régime acquièrent ici une importance capitale : la recherche des malfaiteurs exige une prédilection native, une formation professionnelle très spéciale ; les qualités naturelles ont une prépondérance marquée, qu'accroissent une éducation appropriée, une pratique constante.

Quant aux commissaires de police, ils sont nommés par décret, mais leur recrutement est soumis à des règles spéciales. Un stage en qualité de secrétaire de commissariat est exigé de tous les candidats au concours. L'arrêté du

31 janvier 1914 pose les règles concernant le recrutement, les traitements et l'avancement des commissaires de police du ressort de la préfecture.

Les secrétaires de commissariat constituent un corps spécial recruté au concours.

§ 2. — *Les services de police judiciaire*

Nous étudierons successivement les organes centraux de la direction et les organes extérieurs : commissariats divisionnaires de district (au nombre de dix), commissariats de quartier (quatre-vingts) et de banlieue, commissariats spéciaux des Halles et de la Bourse.

Les deux idées fondamentales qui dominent le fonctionnement de la police des recherches sont : la nécessité de centraliser tous les renseignements criminels et de coordonner ces éléments divers pour les utiliser, les « diriger » dans le sens opportun.

La police de sûreté comprend les organes de direction et les services locaux.

a) *Services centraux.* — La direction elle-même est composée de plusieurs rouages. En premier lieu : *Le cabinet du directeur, du directeur adjoint et le service administratif.* Le directeur a la haute main sur tous les services de la direction, sur les commissaires divisionnaires pour tout ce qui concerne la police judiciaire. Son adjoint est plus spécialement chargé de la police suburbaine.

Le service de sûreté (centre) est composé d'un certain nombre de brigades spécialisées dans une nature de recherches et qui secondent les brigades de recherches des districts.

Il comprend *quatre groupes*, placé chacun sous la direction d'un commissaire de police.

Le premier groupe est composé de deux brigades : la *brigade des notes* rassemble les renseignements et fait les enquêtes d'ordre administratif ou judiciaire de toute nature ;

La *brigade des garnis* centralise les renseignements envoyés par les inspecteurs des districts. Une section (la *brigade des mœurs* dite *brigade mondaine*) recrutée avec un soin particulier surveille et visite les maisons de rendez-vous, réprime la traite des blanches et le trafic des stupéfiants ; elle possède des archives particulières.

Le deuxième groupe est constitué par la *brigade de la voie publique* destinée à la surveillance des voies et lieux publics, à la répression des vols à l'étalage et des multiples délits communs. Une section surveille et réprime la prostitution sur la voie publique.

Le troisième groupe comprend la *brigade des mandats et réquisitoires*, chargée de l'exécution des pièces de justice, la *brigade de la permanence* organisée en vue de répondre à des appels inopinés, de pratiquer des perquisitions immédiates, d'accomplir des missions imprévues. Ce groupe comprend en outre les bureaux et archives de la police judiciaire.

Enfin la *brigade spéciale*, sous les ordres immédiats du directeur des recherches, peut être mise à la disposition des commissaires de police de la direction et s'occupe de tous renseignements, enquêtes, surveillances, arrestations

à l'occasion, de toutes affaires remarquables, soit en raison de leur importance ou de leur urgence, soit en raison de la qualité des personnes mises en cause.

Le troisième organe de la direction est le *service de l'identité judiciaire*, divisé en trois grandes sections : *sommiers judiciaires, anthropométrie, photographie*.

Les *sommiers judiciaires* sont « la collection contenant la notice sommaire de toutes les condamnations privatives de liberté prononcées contre tout individu, sans distinction d'origine par la totalité des juridictions répressives. Cette collection atteint actuellement plus de dix millions de fiches. C'est à ce répertoire que s'adressent tous les services de la préfecture de police, les ministères, les parquets de France et de l'étranger, etc., pour obtenir rapidement communication des antécédents judiciaires des personnes dont ils s'occupent ».

Les principes de l'organisation des archives sont les suivants :

1. Divisions en décades, c'est-à-dire en groupés renfermant tous les condamnés nés dans une même période de dix ans.

2. Substitution du classement phonétique au classement alphabétique.

3. Transformation de la fiche alphabétique des anciens sommiers en fiche signalétique laquelle contient les renseignements anthropométriques et dactyloscopiques du condamné.

4. Création d'un répertoire onomatologique consacré spé-

cialement à l'étude des noms de famille et des prénoms à un point de vue général. Chaque nom d'origine y est l'objet d'une notice classée alphabétiquement et où sont indiqués son phonétisme original, sa fréquence à Paris, en France et si possible dans son pays d'origine, et en plus la liste des modifications particulières dont il est susceptible par suite de changements orthographiques ou de transformations provenant d'une différence de prononciation ou d'un défaut d'audition.

Le *service de la répression des fraudes* comprend des commissaires inspecteurs chargés de surveiller le commerce, particulièrement le débit des denrées et la fidélité des transactions.

Enfin les *commissaires aux délégations judiciaires* au nombre de quatre sont les auxiliaires des juges d'instruction qui les chargent nominativement de conduire des enquêtes, de s'acquitter de commissions rogatoires.

b) *Services locaux*. — Les services locaux sont les différents commissariats du ressort (commissaires divisionnaires avec leurs effectifs de sûreté de district, commissaires de quartier et commissaires de banlieue).

Les commissaires divisionnaires ont depuis la réforme de M. Hennion de 1913 une brigade d'inspecteurs chargés d'exécuter des opérations de police judiciaire dans le ressort du district (surveillances, arrestations). Avant 1913 les effectifs d'inspecteurs étaient groupés en brigades rattachées au centre et les commissaires de district n'avaient pas de police de sûreté à leur disposition. M. Hennion posa

le principe de la décentralisation de la police judiciaire, chaque district nouveau reçut quarante à soixante inspecteurs et le service central ne conserva plus que deux cent cinquante inspecteurs au lieu de six cent cinquante. A chaque commissaire divisionnaire fut adjoint un commissaire de police de sûreté chargé de diriger les inspecteurs du district (1). Cette réforme un peu radicale ne donna pas tous les résultats escomptés, les commissaires de sûreté furent supprimés et les inspecteurs de nouveau rattachés au centre. En effet certaines affaires nécessitaient des investigations en dehors des limites du district. D'autre part, des conflits naissaient entre les inspecteurs du district et les inspecteurs du centre. Malgré les instructions, chaque organe ne communiquait qu'avec difficulté les renseignements qu'il avait acquis. L'émulation est excellente mais le compartimentage et l'exclusivisme sont des plus néfastes car les efforts se contrarient au lieu de converger.

D'autre part, comme l'explique le mémoire du préfet de 1919, «le centre ne cessa d'attirer ou de retenir les affaires qui auraient pu être traitées par les districts. Ceux-ci furent peu à peu dépossédés. M. Hennion avait décentralisé les services et créé dix sous-préfectures de police. L'expérience était hardie : elle ne devait pas réussir, et aujourd'hui on demande de revenir presque complètement à l'ancien système, celui de la centralisation dans une seule main de tous les services de police judiciaire et administrative ».

(1) Arrêté du 22 janvier 1914.

La réforme Hennion fut critiquée à la Société générale des prisons, par un ancien fonctionnaire de la préfecture de police : « Le temps perdu par les transmissions successives entre les intermédiaires (directeurs et commissaires de district) retarde sans les rendre plus parfaites, les enquêtes des commissaires de quartier. D'où cette conséquence que les responsabilités s'émiettent et que personne n'ose plus prendre la moindre initiative. Les effets déplorables de ce système sont nettement révélés par les statistiques ».

En dehors de la critique adressée au district, le rapport Massard (1) (Bulletin municipal officiel de la ville de Paris du 9 avril 1919) demande la réorganisation du service de la police judiciaire : la spécialisation de certains agents dans les recherches criminelles, la formation de détectives. Il proteste contre l'emploi bureaucratique des inspecteurs, écueil que nous avons rencontré lorsque nous avons étudié les officiers de paix.

Toutefois, malgré l'échec de cet essai de décentralisation les brigades d'inspecteurs des districts subsistent. Les commissaires de quartier demandent les inspecteurs au district. Mais le district peut être chargé seul de certaines recherches, concurremment avec le centre.

Les commissaires de quartier, magistrats d'ordre judiciaire avant tout, correspondent directement avec les services centraux et s'occupent des affaires, dont l'importance

(1) Cf. Proposition Massard du 10 mars 1919.

ne requiert pas l'intervention du centre. Ils ont des inspecteurs de commissariat et des inspecteurs de district pour les seconder. Les commissaires de police des halles centrales et de la Bourse sont chargés, en dehors du maintien de l'ordre, d'instruire toutes les affaires qui peuvent naître de faits délictueux tels que manœuvres destinés à fausser les cours, accaparements...

Les commissaires de banlieue sont dans la même situation, mais toutefois ont plus d'indépendance que les commissaires de quartier.

Certaines suggestions ont été émises relativement à l'emploi de la police scientifique ou technique, à la formation professionnelle des inspecteurs souvent défectueuse. Quant à la police scientifique bornons-nous pour le moment à reconnaître que de plus en plus fréquemment on recourt aux bons offices du service de l'identité judiciaire mais que la part d'imprévu souvent considérable rend ce recours illusoire dans de nombreux cas. L'éducation des inspecteurs a préoccupé les autorités policières. En dehors de l'école de police de la préfecture de police, un décret du 15 juillet 1922 a créé sous l'autorité des Facultés de droit et de médecine de l'Université de Paris, un Institut de criminologie, véritable école de police scientifique comprenant des cours de médecine légale, de physiologie, de droit pénal, de science pénitentiaire, etc., analogue aux écoles de police de Lausanne, Rome et Bruxelles. Enfin le recrutement, question primordiale, devrait être laissé à la discrétion du préfet qui est souvent obligé de nommer des candidats militaires

ne présentant aucune des qualités requises d'un bon policier.

§ 3. — *Le service des recherches administratives et des jeux*

Le service des renseignements généraux et des jeux qui a été récemment réuni à la direction des recherches avait été créé comme la direction de la police judiciaire par l'arrêté du 3 août 1913. Il était composé des trois anciennes brigades des sociétés et réunions, des anarchistes, et des jeux.

Le service comprenait au total trois cent quatre-vingt-dix-sept unités (arrêté du 27 janvier 1922). Il centralisait les renseignements nécessaires à la sûreté de l'Etat, il opérait des enquêtes confidentielles ; c'était l'organisme de police politique. Il agissait concurremment avec le service des renseignements généraux de la direction de la sûreté générale.

Le service des jeux opère des descentes dans les cercles et tripots, assure le respect de la loi du 2 juin 1891 sur le pari mutuel (1). « Les agents des jeux opèrent contre les agences clandestines qui reçoivent les enjeux ; aux abords des champs de courses, ils arrêtent ceux qui acceptent les paris, ceux qui exploitent les divers jeux de hasard et aussi les bonneteurs » ; — ils surveillent l'application de la loi sur les appareils à sous (sont prohibés ceux qui rendent

(1) La loi du 2 juin 1891 ne tolère les paris aux courses qu'aux guichets du pari mutuel.

de l'argent) ; ils inspectent les fêtes foraines et les loteries. Un arrêté du 27 janvier 1922 avait créé un service des étrangers.

3. L'inspection générale des services

L'inspection générale des services est le troisième des grands services annexes de la préfecture (1).

Elle a remplacé le contrôle général des services de la préfecture de police. Elle est chargée de contrôler la gestion des commissariats, de fournir des rapports sur le personnel. L'inspecteur général est le délégué du préfet pour la haute surveillance sur la marche des services. Cette inspection ne fait d'ailleurs pas échec au pouvoir hiérarchique qui s'exerce d'une façon continue. Le premier est intermittent, le second est permanent.

Mentionnons pour mémoire : les maisons de Nanterre et de Villers-Cotterets, le laboratoire de toxicologie, la fourrière, l'Institut médico-légal, l'inspection de la navigation et des ports, l'inspection des établissements classés, la surveillance des véhicules à moteur mécanique, l'inspection divisionnaire des halles, marchés et abattoirs (2).

Le préfet de police dispose de la garde républicaine, sorte de légion de gendarmerie d'élite comprenant deux bataillons à trois compagnies et quatre escadrons. La garde

(1) Voir sur cette dernière matière ordonnances du préfet de police, 1914, n° 16, p. 57.

(2) *Ibid.*, 1915, n° 38.

prête main-forte aux compagnies de gardiens de la paix dans les grands services d'ordre.

La compagnie de gendarmerie de la Seine remplit le même office dans tout le ressort.

Enfin le régiment des sapeurs-pompiers de Paris, partie intégrante de l'armée, est placé sous la haute autorité du préfet de police.

La préfecture de police quoique sommairement décrite nous apparaît comme une administration considérable, poussant des ramifications dans des domaines très divers. Employant quinze mille fonctionnaires dans ses multiples services, elle constitue à Paris et même dans l'organisation administrative générale un cas particulier digne d'un sérieux examen. C'est peut-on dire le seul organisme complet de police. La direction de la sûreté générale depuis sa réorganisation (institution des contrôles généraux) peut être aussi considérée comme une administration cohérente de police. Quoique la juridiction de cette dernière s'étende à tout le territoire, l'importance de la préfecture de police par suite de son long passé, de ses traditions, de son prestige nous paraît infiniment supérieure. Par suite, on s'explique les difficultés de manier une machine aussi vénérable et aussi compliquée. Les bons préfets de police ont été peu nombreux, et la succession vertigineuse de ces hauts fonctionnaires depuis 1914 ne fait que corroborer notre manière de voir. Mais là n'est pas toute l'explication. Le préfet de police est éminemment un personnage politique. Qu'on

l'avoue où qu'on le nie, la police politique joue un grand rôle. Sans doute nous dirons comme M. Clemenceau en 1906 : la seule police qu'une démocratie puisse avouer c'est la police judiciaire. Mais ce sont là déclarations de principe, paroles de réunion publique. La réalité est moins séduisante et aussi longtemps qu'il y aura des partis qui se succéderont au gouvernement d'une nation, il y aura nécessairement une police politique. Sans doute les procédés de cette police politique pourront-ils varier, tantôt elle sera discrète et bienveillante en apparence, tantôt brutale et ne dissimulant pas sa véritable mission. Question de gouvernements, de chefs, mais aussi d'auxiliaires. La police politique a suscité bien des discussions, bien des polémiques. Aujourd'hui on jette un voile sur cette organisation, dont on ne parle qu'avec regret. Nous ne voulons pas rouvrir une discussion sur elle. Mais il nous a paru bon de rappeler son existence et son maintien.

Que dirons-nous maintenant de la préfecture en général et de la police à Paris ? Sans nous compromettre beaucoup nous pouvons avancer que Paris jouit d'une assez bonne organisation policière. Les Parisiens se sont plaints souvent de leur police, ils s'en plaignent encore. Mais si l'on compare la situation de trop nombreuses villes des départements où la police est quasi inexistante, on peut reprendre avec confiance cette déclaration de M. Chardon dans son opuscule, sur l'organisation de la police : « ce système parisien est logique, la police est dans la main d'un agent de la nation : mais elle doit être payée, au moins en majeure partie

et par conséquent contrôlée par ceux qui en profitent immédiatement, par les habitants des communes dans lesquelles elle s'exerce ; en second lieu et surtout le préfet de police est un des rares fonctionnaires de France qui soit maître de son service et responsable de ses actes ».

TROISIÈME PARTIE

La police dans les départements. Police d'Etat et police municipale

La police en province est, en droit commun, municipale. Toutefois, par exception, quelques villes et agglomérations ont été dotées de la police d'Etat. — Nous étudierons successivement ces deux régimes.

CHAPITRE PREMIER

La police municipale et le droit commun

Deux principes peuvent être dégagés de la législation municipale en ce qui concerne la police : en premier lieu la loi pose des principes communs à toutes les villes françaises, relatifs aux autorités investies de la police et à l'étendue des pouvoirs de ces autorités ; en second lieu le législateur a eu le souci d'imposer certains freins à la toute puissance des collectivités communales, dans l'organisation des services de police.

§ 1^{er}. — *Le maire, chef de la police municipale*

Le *maire*, dit l'art. 91 de la loi du 5 avril 1884, est chargé sous la surveillance de l'administration supérieure de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes qui y sont relatifs. D'après l'art. 92, le maire est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure : 1^o de la publication et de l'exécution des avis et règlements ; 2^o de l'exécution des mesures de sûreté générale ; 3^o des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois. Ces deux articles fixent les pouvoirs des maires comme officiers de police municipale, générale et judiciaire. Comme officier de police municipale il est sous la surveillance de l'autorité supérieure, pour la police générale administrative il est sous l'autorité du pouvoir central ; enfin en qua-

lité d'officier de police judiciaire il est soumis au procureur général.

Le maire est avant tout un officier de police municipale ; il a le pouvoir réglementaire (art. 94) et la direction du service chargé de faire respecter dans l'étendue de la commune les lois et règlements. Le pouvoir réglementaire s'étend à tout ce qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la salubrité, même en cas de grands rassemblements d'hommes. Mais comme il s'agit là d'objets qui peuvent avoir un retentissement sur la police générale, l'art. 99 réserve au préfet le droit de prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, dans l'hypothèse de négligence ou de carence de l'autorité municipale ou dans le cas où les mesures doivent s'appliquer à plusieurs communes. Le préfet peut donc se saisir des pouvoirs de police ; il le fait dans les cas graves, tels que troubles, émeutes.

Ainsi dans les agglomérations urbaines et rurales, le maire exerce les mêmes pouvoirs, attributions singulièrement importantes et que certains considèrent comme le palladium des libertés communales.

Pour faire respecter ses ordres généraux ou individuels, afférents à la police municipale, générale ou judiciaire, le maire a le commandement de la force publique municipale. Cette force se réduit dans la plupart des communes rurales à un garde champêtre qui n'est même pas obligatoire. Dans les grandes villes au contraire ces services de police peuvent être très importants,

§ 2. — *Organisation des services*

En principe les villes ont la plus grande liberté dans l'organisation de leur police. Néanmoins, la loi du 28 pluviôse an VIII impose un commissaire de police à toutes les villes de plus de cinq mille habitants ; et un commissaire par fraction de dix mille habitants aux villes supérieures à dix mille âmes ; d'autre part l'art. 103 de la loi municipale spécifie que dans les villes ayant plus de 40.000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du président de la République. C'est le seul obstacle opposé à la toute-puissance des municipalités. Le législateur a jugé que les villes de plus de 40.000 habitants présentaient une importance suffisante pour que le pouvoir central ne se désintéressât pas de la police. Des décrets sont pris, réglant les effectifs, la rémunération du personnel, les conditions de recrutement et d'avancement. Ces dispositions seraient excellentes si l'application en était rigoureuse. En fait, les avis des conseils municipaux prévalent, les décrets ne sont pas souvent modifiés selon les besoins ; les conceptions des municipalités sont diverses et malgré la tendance des services de la sûreté générale à proposer des règles assez uniformes, d'une ville à l'autre, même d'importance égale, la moyenne des effectifs, surtout la qualité du personnel et son recrutement diffèrent. Ce défaut d'unité moyenne, apparent dans les villes supérieures à 40.000 habitants est plus notable encore dans les villes moins importantes. Telle

ville ne possède pas de service de sûreté alors que sa voisine en est dotée. Dans telle autre ville l'organisation de la police varie suivant la personnalité du maire, le service est essentiellement instable. Il suffit de séjourner dans les villes de moyenne importance pour se rendre compte de la diversité et de l'insuffisance de la police. Aussi n'est-il guère aisé de formuler des règles communes d'organisation des polices municipales.

Cependant on peut dire que la police urbaine est fondée sur la distinction entre ces services de la voie publique assuré par les gardiens de la paix et les agents cyclistes, hiérarchisés et dans les grandes villes commandés par des officiers de paix, et le service dit « *de sûreté* » auquel collaborent les agents en bourgeois, improprement appelés quelquefois agents de la police secrète.

Le service de sûreté est spécialisé dans les recherches judiciaires et dans la police des mœurs. Il effectue les enquêtes et accomplit les commissions rogatoires. Dans les villes importantes, un commissaire de police dirige le service. C'est le chef de la sûreté, en même temps commissaire aux délégations judiciaires.

Les agents de la police municipale, gardiens de la paix et agents ou inspecteurs de la sûreté sont nommés par le maire, agréés par le sous-préfet ou par le préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire ; mais le préfet peut seul les révoquer. Ils prêtent serment devant le tribunal de première instance.

Les commissaires de police sont, en vertu de la loi du

28 pluviôse an VIII obligatoires dans les communes de plus de 5.000 habitants. Au-dessus de 10.000, il doit être établi autant de commissaires qu'il y a de fois 10.000 habitants. En fait, cette règle n'est pas généralement appliquée et dans beaucoup de villes de 20 à 25.000 habitants, il n'existe qu'un commissaire.

La classification des commissariats (sept classes territoriales), qui présente une grande importance car certains services nécessitent des techniciens consommés, est purement facultative. Aussi les résultats sont-ils déplorables. Tout est laissé au bon plaisir des municipalités qui souvent ne font pas les efforts indispensables.

Lorsqu'il existe plusieurs commissaires, l'un d'eux est *commissaire central*, chef de tous les services. Aux termes de la circulaire du 3 avril 1854, d'ailleurs inappliquée dans la pratique, à des attributions permanentes en ce qui concerne la ville où il réside, et à raison desquelles il est investi d'une initiative complète, le commissaire central de police réunit le pouvoir exceptionnel d'instrumenter dans toute l'étendue de l'arrondissement, mais l'exercice de ce droit est subordonné à une autorisation spéciale du préfet ou du sous-préfet. « Son rôle est d'imprimer une direction unique, sans affaiblir l'action incessante de l'autorité administrative ».

Aux commissariats centraux sont annexés dans certaines grandes agglomérations, des services spéciaux (service d'identité judiciaire, laboratoire de police scientifique).

Dans certaines communes inférieures à 5.000 habitants

et dans lesquelles la sûreté générale a installé un commissaire spécial, la juridiction de celui-ci peut être étendue par décret et sur demande de la municipalité à la police municipale. L'Etat peut aussi accorder une subvention pour l'établissement d'un commissaire.

Enfin, disposition très intéressante mais peu appliquée, la juridiction d'un commissaire d'une ville peut être étendue à une ou plusieurs localités voisines dépourvues de police, — et ce par décret. Sous le second Empire il existait des commissaires cantonaux et départementaux (décret du 28 mars 1852).

L'organisation que nous venons de retracer à grands traits, constitue le droit commun. Le moment est venu de parler des exceptions au principe. C'est l'objet de l'étude de la police d'Etat en province.

CHAPITRE II

La police d'Etat

Le régime exceptionnel de quelques villes :

Lyon, Marseille, Toulon-La Seyne, Nice

§ 1^{er}. — *Notions générales*

Quelques villes ont été soumises à un régime exceptionnel de police. Dans tous ces cas, des motifs d'ordre local et d'ordre général ont constitué la base de ces dérogations au droit commun : motifs d'ordre local, insécurité particulière de l'agglomération, caractère cosmopolite, impuissance des autorités municipales, nécessité de la participation financière de l'Etat, motifs d'ordre général, importance de l'agglomération au point de vue politique ou militaire, nécessité de surveiller des villes où les malfaiteurs pourraient établir des centres d'action et mettre en péril la sécurité publique de toute une région.

Le mouvement d'étatisation est récent. Sauf le régime de Lyon qui a été édicté par les lois du 19 juin 1851 et du 5 avril 1884, les polices d'Etat ne datent que d'une quinzaine d'années. Nous mettrons plus tard en relief ce mouvement d'étatisation partielle, qui est une des formes de la réorganisation de la police française. Avant d'étudier l'organisation des services de police d'Etat nous allons essayer de synthétiser les principes communs à toutes les villes et agglomérations soumises à ce régime.

D'après les lois de 1884 pour Lyon, de 1908 pour Marseille, de 1918 pour Toulon-La Seyne, de 1919 pour Nice, les préfets exercent des pouvoirs analogues à ceux conférés au préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine par l'arrêté des Consuls du 3 brumaire an IX et par la loi du 10 juin 1853. Toutefois par application de l'article 105 de la loi du 5 avril 1884 les maires « restent investis des pouvoirs conférés aux administrations municipales par les §§ 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 de cette loi. Ils sont en outre chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ». Les préfets, chefs de la police d'Etat, ne possèdent donc que les pouvoirs nécessaires au maintien de l'ordre en cas de « grands rassemblements d'hommes ». Tout le reste est laissé aux maires. Ce dualisme a été institué pour laisser aux maires le maximum des attributions que le droit commun leur confère et qui ne touchent pas directement aux intérêts supérieurs de la sécurité publique. Les principes de décentralisation ont été ainsi sauvegardés.

Les préfets sont assistés de collaborateurs pour le service de la police : commissaires centraux, directeurs de police, secrétaire général pour la police à Lyon. Ils nomment et révoquent le personnel subalterne. Les commissaires sont nommés par décret. Les cadres et effectifs sont fixés par décret.

Quant aux combinaisons financières, les dépenses des polices d'Etat sont insérées dans le budget du Ministère de l'Intérieur, sauf participation des communes.

§ 2. — *Police de l'agglomération lyonnaise*

C'est la loi du 19-24 juin 1851 qui a institué la police d'Etat à Lyon et dans un certain nombre de communes suburbaines. Cette agglomération avait été agitée par des troubles graves ; la proximité de la frontière, l'importance du camp retranché, surtout son caractère de seconde ville de France justifiaient cette dérogation au droit commun.

Le préfet est assisté de deux secrétaires généraux dont un pour la police. Ce secrétaire général est le chef de la police de Lyon sous l'autorité du préfet du Rhône. A lui sont rattachés directement les effectifs de gardiens de la paix placés sous les ordres d'officiers de paix. Vingt commissaires de police sont répartis dans les différents quartiers et services.

« Les services (art. 3 de l'arrêté réglementaire du 25 janvier 1921) sont recrutés, dirigés et administrés sous l'autorité immédiate du préfet par son délégué, le secrétaire général pour la police de la préfecture du Rhône, institué par l'art. 5 de la loi du 19-24 juin 1851 ».

L'organisation de la police de sûreté présente une particularité digne de remarque. « Tout le service de la sûreté avec les archives et le laboratoire est installé non auprès du préfet, mais auprès du procureur général, au palais de justice... Le préfet intervient bien pour les renseignements généraux, mais le service de sûreté présente surtout le caractère d'un service judiciaire ; on peut dire qu'à cer-

tains égards il semble parfois dépendre davantage du procureur général que du préfet » (1).

Quant à la police spéciale, elle est sous l'autorité du secrétaire général.

§ 3. — *La police à Marseille*

Nous avons constaté qu'au cours de l'année 1907 un mouvement d'opinion provoqué par des attentats d'une exceptionnelle gravité avait incité le gouvernement à étudier et à proposer des mesures de réorganisation de la police. Le Ministre de l'Intérieur créa, alors, les brigades régionales de police mobile. A cette institution, il faut ajouter l'étatisation de la police marseillaise réalisée par une loi du 3 mars 1908.

Marseille était en 1907, dans une situation des plus troublées. Les crimes y étaient commis avec une audace particulière et en nombre considérable. Les attentats contre les personnes et les biens y étaient perpétrés jusque dans le centre de l'agglomération. A cet égard l'exposé des motifs est des plus démonstratifs. La banlieue n'offrait plus aucune sécurité et se trouvait dans une situation encore plus grave que l'agglomération. Quelle était la cause de ces faits ? Une police urbaine et rurale à l'organisation archaïque ne pouvait suffire à assurer la surveillance d'une commune notablement plus étendue que la ville de Paris. Aussi l'Etat prit-il à sa charge la réorganisation de la police.

(1) Rapport d'ensemble de l'inspection générale des services administratifs au Ministère de l'Intérieur. *J. off.*, annexe 1923, p. 623.

« Les services sont administrés par le préfet et dirigés sous son autorité immédiate par le commissaire central qui est responsable de leur bon fonctionnement » (1).

La juridiction du commissaire central et des commissaires de la police de sûreté fut étendue aux quatre communes d'Allauch, de Plan de Cuques, de Septèmes et de la Peune. Remarquons que dans ces quatre communes le préfet n'a pas été investi des pouvoirs de police qu'il exerce à Marseille. On a voulu seulement donner au service de sûreté le pouvoir de faire des recherches criminelles sans recourir à la brigade mobile (2).

§ 4. — *La police à Toulon-La Seyne*

Depuis longtemps l'institution de la police d'Etat à Toulon-La Seyne était sollicitée par la municipalité et par les autorités navales. Toulon-La Seyne présentent une situation spéciale. Dans ce grand port de guerre, les débarquements des équipages font varier la population dans des proportions considérables. « Quand les escadres sont au

(1) Art. 3 de l'arrêté réglementaire du 6 avril 1921.

(2) Le décret du 5 juillet 1919 modifié par celui du 9 janvier 1922 fixe comme suit la composition de la police de Marseille :

1 commissaire central, 33 commissaires de police dont 2 aux délégations judiciaires, 1 chef de la sûreté, 2 attachés au service de sûreté (garnis et mœurs, services de recherches), 2 attachés au commissariat central (service de surveillance de la voie publique, chef et contrôleur des gardiens de la paix), 26 commissaires d'arrondissement ; 70 secrétaires ; 4 permanences. *Sûreté* : 5 inspecteurs principaux, 10 brigadiers, 20 sous-brigadiers, 293 inspecteurs. *Gardiens de la paix* : 11 officiers de paix, 37 brigadiers, 74 sous-brigadiers, 956 gardiens. *Gardiens cyclistes* : 15 sous-brigadiers, 135 gardiens cyclistes, 13 agents divers.

complet à Toulon, dit l'exposé des motifs du projet, ce n'est pas moins de dix-huit mille hommes qui descendent à terre et se répandent inévitablement dans les dix-sept cents débits ou bars plus ou moins fréquentés par des individus et par des filles publiques également suspects. De 1908 à 1912 le total des opérations du service de la police avait augmenté de plus de cent pour cent et la moitié des délits signalés au parquet étaient restés dépourvus de sanction faute d'en avoir découvert les auteurs. C'étaient donc le service de la voie publique, les recherches judiciaires et les mœurs qui sollicitaient le plus l'attention des autorités ».

C'est dans ces conditions qu'après une longue procédure parlementaire (le projet avait été déposé en 1914), la loi du 14 novembre 1918 a appliqué à Toulon-La Seyne, le régime d'Etat.

Les effectifs furent renforcés et la qualité du personnel améliorée ; des forces mobiles et un service de sûreté important furent organisés, enfin on créa un service d'identité judiciaire.

La direction est confiée à un fonctionnaire portant le titre de directeur de la police d'Etat, secondé par un commissaire central et neuf commissaires de police. Le directeur exerce ses fonctions sous l'autorité du préfet du Var et du sous-préfet de Toulon.

Les polices de Toulon et de La Seyne quoique placées sous une même direction sont indépendantes au point de vue municipal, « c'est-à-dire que dans la limite des droits conférés aux maires, celui de La Seyne ne sera pas tenu de

passer par Toulon pour les relations et les ordres qu'il voudra donner à la police de la Seyne » (1).

§ 5. — *La police à Nice*

L'exposé des motifs du projet d'étatisation de la police niçoise justifiait ainsi la réorganisation : « Nice apparaît comme une des villes où la substitution de la police d'Etat à la police municipale s'impose d'une façon impérieuse... L'effort devra porter sur la surveillance de l'élément cosmopolite, qui au point de vue national peut offrir les pires dangers ». L'exposé attirait ensuite l'attention sur l'insuffisance de la police, eu égard aux besoins particuliers. La police municipale était absorbée par le service des fêtes, casinos, théâtres. Le service de la voie publique était défectueux. Les crédits d'habillement ne permettaient pas d'équiper tous les gardiens de la paix. La surveillance des étrangers était quasi inexistante.

L'étatisation a augmenté le personnel, réorganisé les services et doté Nice d'une police puissante (2). Elle a per-

(1) Police de Toulon-La Seyne.

Décret du 12 août 1922 : 1 directeur de la police d'Etat, 1 commissaire central, 1 commissaire chef de la sûreté, ministère public près le tribunal de simple police, 1 commissaire chargé de la surveillance de la voie publique et chef des gardiens de la paix, 5 commissaires d'arrondissement pour Toulon et 1 pour La Seyne.

Toulon : 67 inspecteurs et agents de la sûreté, 123 officiers et gardiens de la paix, 54 gardiens cyclistes, 7 agents divers.

La Seyne : 8 agents de la sûreté, 12 gardiens de la paix, 12 gardiens cyclistes.

(2) Police de Nice.

Décret du 30 septembre 1920 : 1 commissaire central-directeur,

mis d'étendre à tout l'arrondissement et aux communes de Cagnes et de St-Laurent-du-Var la juridiction de la sûreté niçoise.

De nombreux projets relatifs à Nancy, Briey-Longwy, Lille, Rouen, l'agglomération stéphanoise, Brest ont été soit étudiés, soit déposés au Parlement. Nous les analyserons lorsque nous étudierons les différents projets de réforme de la police.

Bornons-nous à constater la faveur dont semble jouir ce mode de réforme fractionnaire.

Appréciation générale des polices d'Etat d'après un rapport d'inspection générale.

Le rapport de l'inspecteur général du Ministère de l'Intérieur sur les polices d'Etat relève qu' « il résulte des constatations générales que les habitants des grandes villes, dotées d'une police d'Etat en reconnaissent aujourd'hui l'utilité, et il n'y a pas de mouvement d'opinion pour demander le retour à la mairie de la direction des forces de police ».

L'inspecteur général critique cependant l'insuffisance de leur étendue territoriale (en dehors de Lyon). « Une police d'Etat, dit-il, ne saurait avoir toute son efficacité que si tous les moyens d'action peuvent s'exercer à une distance suffisamment grande des centres importants où elle est chargée d'assurer la sécurité et la tranquillité publiques. Ici encore se pose une question à résoudre ».

Le rapport présente en outre d'intéressants tableaux comparatifs dont nous reproduisons les trois principaux, relatifs aux effectifs des polices d'Etat et de trois grands services municipaux de police, et au prix de revient comparé des mêmes polices :

1 chef et 1 chef adjoint de sûreté, 6 commissaires d'arrondissement, 25 secrétaires (au lieu de 24). *Sûreté* : 60 inspecteurs dont 11 gradés (au lieu de 32 dont 19 gradés). *Gardiens de la paix* : 2 officiers de paix, 224 gardiens de la paix dont 31 gradés (au lieu de 210 dont 70 gradés). *Gardiens cyclistes* : 60 gardiens cyclistes dont 9 gradés. *Gardes champêtres* (décret du 12 août 1922) : 30 gardes champêtres dont 4 gradés.

Désignation	Superficie	Population	Gardiens de la paix
POLICE D'ÉTAT	(hectares)	(habitants)	(avec cadres)
Marseille	22.818	586.341	1.230
Lyon (agglomération). .	14.361	682.827	800
Nice.	7.192	230.000 (hiver)	313 (avec gardes champ.)
Toulon-La Seyne. . . .	6 975	150.000	201
POLICE MUNICIPALE			
Bordeaux	3.540	267.409	561
Toulouse.	13.000	175.434	263 (av. g. c.)
Lille.	2.110	200.952	250 (id.)

Prix de revient comparé

Villes	Effectifs				Superf.	Popul.	Dépenses
	Cr ^{ss}	Sec ^{ss}	Sûr.	Gard.			
Nice (P. d'Etat) (*)	9	25	60	313	7.192	55.839 230.000	2.919.339
Lille (P. munic.)..	11	25	58	250	2.110	200.952	3.045.400

Effectifs complets comparés

Villes	Cr ^{ss}	Sec ^{ss}	Sûr.	Gard.	Superf.	Popul.	Budget 1922
Marseille (Etat). . .	34	70	328	1.230	22.818	586.341	11.808.768
Bordeaux (P. M.). .	18	22	93	561	3.546	267.409	5.088.946

(*) La Sûreté de Nice a juridiction dans tout l'arrondissement.

CHAPITRE III

La police rurale

La police rurale est assurée par les maires, qui ont le droit de réglementation et la direction de la force publique. Les préfets ont aussi le pouvoir de réglementation, mais n'ont pas de force publique spéciale à leur disposition.

Les agents d'exécution de la police rurale sont les gardes champêtres et la gendarmerie. Les gardes particuliers et les gardes forestiers participent à cette police dans des limites précises.

Les gardes champêtres. — Facultatifs d'après la loi du 28 septembre 1791 et rendus obligatoires dans toutes les communes rurales par le décret du 20 messidor an III, les gardes champêtres sont de nouveau facultatifs aux termes de la loi du 5 avril 1884 (art. 102). L'article 91 charge le maire « sous la surveillance de l'autorité supérieure... de la police rurale ». D'après l'art. 102, toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres.

Les gardes champêtres sont nommés par le maire ; ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet. Le préfet ou le sous-préfet doit faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois. Ils doivent être assermentés. Ils peuvent être suspendus par le maire pour un mois au plus ; le préfet peut seul les révoquer. En dehors de leurs fonctions rela-

tives à la police rurale les gardes champêtres sont chargés de rechercher chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et aux arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions.

A la différence des agents de la police urbaine ils sont officiers de police judiciaire (art. 9 du code d'instruction criminelle). Aux termes de l'art. 16 du même code « ils ne pourront néanmoins s'introduire dans les maisons, ateliers, bâtiments, cours adjacentes et enclos, si ce n'est en présence soit du juge de paix, soit de son suppléant, soit du commissaire de police, soit du maire du lieu, soit de son adjoint... ». Ils peuvent requérir la force armée et des agents divers pour leur prêter main-forte.

Dans les grandes communes, les gardes champêtres sont incorporés dans le personnel de la police.

Sans entamer la question de la réforme de la police rurale que nous traiterons ultérieurement, nous pouvons dire que la police rurale est quasi inexistante et que la gendarmerie est le seul gardien de la sûreté des campagnes.

CHAPITRE IV

La gendarmerie

§ 1^{er}. — *La gendarmerie départementale*

La gendarmerie est un corps militaire dépendant du ministère de la guerre, organisé par un décret de 1903. Récemment la gendarmerie a été l'objet d'une réorganisation et d'un accroissement d'effectifs.

Elle est répartie sur l'ensemble du territoire et forme des unités appelées *brigades*. Chaque canton en principe possède une ou plusieurs brigades. Un arrondissement est placé sous les ordres d'un lieutenant ou d'un capitaine, un commandant dirige la gendarmerie d'un département. Plusieurs *compagnies départementales* constituent une *légion* placée sous les ordres d'un colonel. Les légions sont elles-mêmes groupées en *secteurs* à la tête desquels sont placés des colonels ou des généraux chargés des inspections.

La gendarmerie, aux termes de l'art. 1^{er} du décret du 20 mai 1903, est une force instituée pour veiller à la sûreté publique et pour assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Une surveillance continue et répressive constitue l'essence de son service. Son action s'exerce dans toute l'étendue du territoire, quel qu'il soit, ainsi qu'aux armées. Elle est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des voies de communication.

En raison de la nature de son service (art. 4), la gendar-

merie tout en étant sous les ordres du Ministre de la Guerre, est placée dans les attributions des Ministres de l'Intérieur, de la Justice, de la Marine et des Colonies.

La gendarmerie exerce la police préventive et répressive. Les autorités civiles peuvent requérir le rassemblement de plusieurs brigades pour des services d'ordre exceptionnels. En temps normal, la gendarmerie prête son concours à la police locale par des patrouilles et surveillances diverses.

Les circulaires relatives aux brigades régionales de police mobile, enjoignent à la gendarmerie de se tenir dans les relations les plus étroites avec tous les organes de police judiciaire.

Les autorités administratives et judiciaires ne peuvent obtenir le concours de la gendarmerie, que par voie de réquisitions, formulées en termes sacramentels. Toutefois les chefs de brigade ne peuvent résister à une réquisition.

§ 2. — *La gendarmerie maritime*

Instituée par le décret du 15 juillet 1858 et réorganisée par le décret du 22 décembre 1917, la gendarmerie maritime forme une légion divisée en cinq compagnies qui sont attachées séparément au service des arrondissements maritimes. Elle relève exclusivement du Ministre de la Marine. Elle est spécialement affectée à la sûreté et à la police des ports, arsenaux et établissements de la marine ; elle concourt à l'exécution des lois et règlements concernant l'inscription maritime, à la police de la navigation, à la police des pêches et à la police du domaine maritime.

§ 3. — *La gendarmerie mobile*

A la gendarmerie départementale, la loi du 22 juillet 1921 a adjoint des forces mobiles, dites « pelotons mobiles de gendarmerie ». C'est la gendarmerie mobile, qui était à l'état de projet depuis plus de vingt ans.

Waldeck-Rousseau, afin d'éviter l'emploi de l'armée dans les grèves et émeutes, proposa la création d'une légion de gendarmerie mobile. En 1907, M. Clemenceau rappela ce projet lors de la discussion sur l'insécurité générale de la France. Un député, à la même époque, proposa l'institution de brigades mobiles de gendarmerie rurale. Les troubles sociaux consécutifs à la guerre attirèrent l'attention du Gouvernement sur l'intérêt que présenterait la création d'un corps mobile de gendarmerie. Le Parlement adopta le projet.

Les pelotons mobiles comprennent chacun quarante hommes sous les ordres d'un lieutenant. Ils sont à pied ou montés. Répartis dans les principaux centres du territoire, à raison d'un par département, en principe (1), ils sont destinés à se transporter rapidement sur les points menacés. Ils ne constituent pas un corps particulier, distinct. Ils sont placés sous le commandement des officiers supérieurs de la gendarmerie départementale. Ainsi, par le rassemble-

(1) Au total, 87 groupes, non compris la Corse, l'Algérie, les départements de la Seine et de Seine-et-Oise, auxquels il faut ajouter 24 groupes, 16 à cheval et 8 à pied de 60 hommes chacun, stationnés sur le gouvernement militaire de Paris, aux nœuds de voies ferrées.

ment de plusieurs pelotons mobiles, les autorités pourront moins fréquemment requérir l'armée. En second lieu et surtout, ces pelotons remplacent avantageusement les forces de gendarmerie qui étaient constituées par des hommes prélevés dans les brigades urbaines et rurales. Ce prélèvement, qui était effectué en cas de troubles ou de services d'ordre exceptionnels désorganisait la police rurale. Souvent un seul gendarme était laissé au chef-lieu de la brigade. On voit tous les dangers que présentait cet affaiblissement de la force publique. La gendarmérie mobile permettra de supprimer cet inconvénient grave.

Enfin ces groupes constituent une école de perfectionnement. « Le groupe (1) est le prolongement de l'école préparatoire de gendarmerie ; il est l'échelon intermédiaire, indispensable à l'éducation technique du gendarme avant d'être envoyé dans les brigades de gendarmerie départementale ».

(1) Commandant JULLIEN, *Revue pénitentiaire*, 1922, p. 223.

QUATRIÈME PARTIE

Critique de l'organisation de la police et spécialement de la police municipale Projets de réforme

Après avoir étudié les divers organes de police, il est nécessaire d'en faire la critique, d'en dégager les insuffisances et les défauts, et de mettre en relief les remèdes proposés, les projets de réforme.

Cette partie de notre travail présente une importance primordiale. Aussi exigera-t-elle d'assez longs développements.

Nous croyons utile de synthétiser tout d'abord les griefs que l'on émet sur l'organisation de la police en province, et particulièrement de la police municipale ; à cette occasion nous essayerons de déterminer le caractère de la police municipale en droit et en fait. Nous exposerons ensuite les nombreux projets de réforme.

La réorganisation de la police a donné lieu à des discussions de la Société générale des prisons, du Congrès des sciences administratives de Bruxelles (1910), des Congrès des maires de France. Autant de manifestations dont il importe d'analyser les résultats. Des auteurs tels que MM. Chardon, Reiss et Locard ont traité la question de la police dans des ouvrages faisant autorité. Enfin le mouvement législatif doit être étudié.

CHAPITRE PREMIER

Vices de l'organisation

§ 1^{er}. — *De la police en général*

Les défauts de l'organisation de la police peuvent être classés sous deux grandes rubriques : défauts de la police en général, défauts particuliers à la police municipale.

Les défauts de la police française en général ont été excellemment mis en relief par MM. Reiss et Locard. Nous ne parlerons pas de la rémunération insuffisante de la police, sensible avant la guerre surtout et à laquelle on semble avoir remédié ; nous nous attacherons à la question du recrutement.

Le recrutement est sans aucun doute conditionné par les traitements. Des salaires de famine ne peuvent assurer qu'un détestable recrutement. Mais à côté de cette question, il s'en pose d'autres dont une a été entrevue lors de l'étude de la préfecture de police, celle des emplois réservés aux candidats militaires. Sans doute cette forme de recrutement, obligatoire dans la proportion de 4/5 à Paris, et favorisée dans la plupart des polices municipales fournit des hommes disciplinés. Mais la police de recherche exige tant d'autres qualités que ce système donne des résultats néfastes. M. Locard analyse avec ironie la psychologie du sous-officier candidat aux fonctions de la police. Si

ses critiques sont dures, elles n'en sont pas moins très justes et nous ne pouvons que nous y associer.

Le recrutement de la police donne lieu à des intrusions politiques des plus regrettables. Il est hors de doute qu'un des motifs non avoués de la résistance des municipalités à l'étatisation de la police, est la crainte de voir fermé à leur clientèle électorale l'accès au service public au regard duquel la considération des aptitudes est tenue pour subsidiaire. Les fonctionnaires de la police sont souvent des créatures d'hommes politiques. Les chefs, les commissaires sont recrutés au concours de même que les inspecteurs des polices spéciale et mobile. Mais les autres agents subalternes sont souvent recrutés sans règle fixe et suivant le bon plaisir de tel personnage considérable. Dès lors, qu'attendre de tels fonctionnaires ? Le dévouement à la chose publique sera avant tout concilié avec l'intérêt du protecteur.

L'insuffisance de l'éducation professionnelle est le troisième grand défaut de l'ensemble de la police. La formation technique, sauf dans les grands centres, est totalement négligée. Reiss et Locard s'étendent sur l'éducation physique, inexistante en France et sur l'éducation professionnelle proprement dite, très médiocre. Dans la plupart des services, l'éducation est purement pratique. Les agents font des stages dans les brigades où leurs collègues leur enseignent le détail du service. Autant de maîtres, autant de procédés. Il nous paraît nécessaire de superposer à cet enseignement, une initiation théorique. L'enseignement théorique sera appliqué, corroboré par la pratique. Les élèves verront ainsi

les deux aspects d'un même problème. A Paris, l'école pratique de la préfecture de police combine ces deux enseignements. C'est une école semblable que nous voudrions voir installée dans les centres les plus importants où agents et commissaires viendraient acquérir ou développer les connaissances utiles. Les règles d'admission pourraient avoir une influence salutaire. A côté des notions de culture générale exigées des commissaires, ne pourrait-on pas développer la partie plus spécialement professionnelle qui semble laissée au second plan ? Nous voulons parler surtout de la technique des recherches criminelles : les commissaires seraient alors des magistrats de recherches, secondant le Parquet et l'Instruction, et aidés par des spécialistes et par des subalternes qui ne seraient pas eux-mêmes ignorants de la technique (1).

(1) Enfin, comme l'a dit un inspecteur général du Ministère de l'Intérieur, dans son rapport que nous invoquerons plusieurs fois, « une des causes de l'insuffisance trop fréquente des polices de province est que les officiers de paix dont les traitements d'ailleurs, dépassent de trop peu ceux des brigadiers, sortent du corps même des gardiens qu'ils commandent, d'où un motif manifeste et général de médiocre autorité ».

Le même rapport soulève encore la question des systèmes employés pour régler le service des gardiens de la paix — et compare les règles en vigueur à Lyon (police d'Etat) et Bordeaux (police municipale), qui permettent de mettre sur pied la moitié des effectifs, (à Lyon, 24 heures de service alternativement sur la voie publique et au poste, suivies de 24 heures de repos ; à Bordeaux, 12 heures de service alternativement sur la voie publique et au poste, suivies d'un repos de 12 heures) aux règles appliquées à Marseille, à Toulon et à Nice (polices d'Etat) qui permettent de mettre sur pied le tiers seulement des effectifs. (Rapport d'ensemble de l'inspection générale des services administratifs, *J. off.*, annexe, 12 septembre 1923, p. 623).

A côté de ces griefs relatifs au personnel, se placent des questions générales telles que la distinction entre la police judiciaire et la police administrative. Nous noterons au cours des développements ultérieurs les différentes opinions émises sur ce point si controversé. Disons toutefois que la majorité semble être en faveur du rejet de cette distinction jugée purement doctrinale.

§ 2. — *De la police municipale*

La police municipale forme le cas particulier le plus important que nous ayons à examiner. La police municipale fait corps avec l'organisation communale telle qu'elle a été fixée par la loi du 5 avril 1884. Les auteurs ont discuté la question de savoir quel était le véritable caractère de la police dite municipale, tel qu'il résultait de cette loi. Était-elle strictement communale ou bien mixte, c'est-à-dire ayant un caractère hybride, empruntant des éléments propres à la police locale et à la police générale ? Cette question doctrinale a été tranchée généralement en faveur du caractère strictement municipal. Mais la question de fait a une telle importance qu'il faut l'analyser très soigneusement.

Les idées de M. le professeur Rolland. — M. le professeur Rolland, dans une chronique de la *Revue du droit public et de la science politique* a dégagé, comme il convenait, le véritable caractère de la police dite municipale. Sans soutenir que la police dite municipale est mixte en droit et selon le vœu des législateurs de 1884, M. Rolland montre

qu'en fait, cette police est « *plutôt mixte* ». Nous supprimons le mot « *plutôt* » qui nous semble être une petite restriction, et nous dirons qu'en fait, ce que l'on appelle la police municipale est une police mixte. Peu importe que la loi ne reconnaisse pas ce caractère. Les faits corroborent notre doctrine. Cette question est d'autant plus intéressante que des juristes ont pris position dans un sens diamétralement opposé. Nous ne transcrivons pas à nouveau la phrase si connue de M. Berthélemy affirmant que la police est municipale en fait et en droit. Des événements antérieurs à la guerre ont fourni des arguments là contre. La situation actuelle ne fait que renforcer les motifs anciens.

M. Rolland a fait dans sa chronique un exposé des incidents et des situations tendant à prouver le caractère non municipal de la police (cas de Nancy, Briey-Longwy, Toulon, etc.). Nous y renvoyons. Ce que nous voudrions marquer avant tout, c'est l'effritement progressif de la notion de police locale. Si autrefois la police était surtout locale, il n'en est pas moins vrai que même au début de la Monarchie, la notion de police générale avait pris une importance qui ne devait que se développer au cours des temps. Par la multiplication des échanges, par la moins grande difficulté des communications, la notion d'ordre public général tendit à se préciser. Une police empruntant des éléments à la police locale et à la police générale, dans des proportions variées, selon les circonstances de temps et de lieu apparut à côté de l'ancienne police restreinte à l'étendue

de la commune, enclose dans les limites municipales. La législation suivit-elle l'évolution des faits ? Les gouvernements accrurent le domaine de la police générale et ce fut la centralisation. Les collectivités locales essayèrent de se défendre contre les intrusions du pouvoir central. Deux tendances très nettes s'affrontèrent ne laissant aucune place pour une notion intermédiaire, sans doute plus subtile mais combien plus voisine de la réalité. La loi de 1884 intervint sans que la « police mixte » fût consacrée en droit, sauf toutefois pour la ville de Lyon soumise à un régime spécial depuis 1851. Les quinze dernières années devaient au contraire être capitales pour notre théorie.

Qu'on ne dise pas en effet que les lois instituant la police d'Etat à Marseille, à Toulon, à Nice ne sont que des cas exceptionnels. Sans doute dans l'appréciation des diverses polices municipales, ces villes offraient une situation assez spéciale. En elles se synthétisaient brutalement tous les vices de la municipalisation. Mais ces vices sont communs à presque toutes les villes. Donc si nous accordons que ces trois communes présentaient à l'extrême les défauts inhérents à la police municipale, nous pouvons néanmoins voir dans ces interventions législatives l'application de la théorie de la police mixte. La loi conserve l'ancienne distinction entre police municipale et police générale. Peu importe. Les faits ont forcé la résistance qui leur était opposée par des doctrines traditionnelles. La police municipale est mixte non seulement à Lyon, Marseille, Nice, Toulon, mais sur tout le territoire.

C'est d'ailleurs la théorie soutenue par M. Morgand, qui toutefois se place à un point de vue différent (1) : « Les attributions de police municipale constituent, dans la loi de 1884, un pouvoir spécial *d'un caractère mixte*, que le maire exerce comme il exerce ses pouvoirs propres, sous la surveillance de l'administration supérieure, ainsi que le porte l'art. 91, mais qui est soumis à des restrictions spéciales, car non seulement les actes du maire en cette matière, peuvent être annulés (art. 95), mais encore le préfet peut se substituer au maire pour ceux de ces actes que le maire refuserait ou négligerait d'accomplir, lorsqu'il s'agit de mesures intéressant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques (art. 99).

« Ce caractère mixte des attributions de police municipale se justifie non seulement en droit, mais en fait. En droit, parce que, ainsi que l'a fait très justement remarquer le Ministre de l'Intérieur à la tribune du Sénat (séance du 6 mars 1884) et dans sa circulaire du 15 mai 1884, la distinction entre la police générale (qui appartient incontestablement à l'autorité supérieure) et la police municipale est souvent insaisissable : toutes deux ont le même but : assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques ; toutes deux s'exercent par les mêmes agents (commissaires de police, agents de police, gardes champêtres), l'Etat n'ayant pas, par économie et pour assurer l'unité indispensable du service, d'agents spéciaux de surveillance et

(1) L. MORGAND, *La loi municipale*, nos 793-794,

d'exécution ; les agents chargés de la police municipale sont donc à la fois placés sous les ordres du maire pour la police municipale et sous les ordres du préfet pour la police générale, et par conséquent, il est impossible de soutenir que le service de police soit exclusivement municipal ».

Le maintien de l'ordre dans les centres habités échappe ainsi peu à peu aux autorités locales. Celles-ci conserveront leurs pouvoirs strictement municipaux. Mais tout le reste devra être dévolu à des autorités plus indépendantes et plus générales.

Cette notion de police mixte aura des conséquences capitales ; toute l'organisation communale en sera bouleversée, car la police est étroitement liée à la commune. Ces conséquences nous les étudierons dans la suite. Ce qu'il importait de montrer, c'était la formation de cette police mixte, ses progrès, les résistances qu'elle a vaincues.

Autres doctrines. — Le principe de la police municipale a été vivement critiqué par M. Chardon qui voit dans la municipalisation un des deux vices fondamentaux de la police française. M. Locard critique aussi ce principe surtout au point de vue de la police judiciaire. Un ancien préfet de police, M. Gigot, au cours d'une séance de la Société générale des prisons, a mis en relief « l'insuffisance absolue de la commune et l'impossibilité de faire de la commune telle qu'elle existe, l'organe essentiel et fondamental de l'administration locale » : « Il faudra, je crois, disait-il, donner à l'organisation de la police dans nos campagnes, une autre base que la commune ». Et à la suite

de cette intervention, M. Grimanelli, ancien préfet, s'exprimait ainsi : « Je crois qu'avant tout, il y aurait lieu de réformer ce que j'appellerai une erreur d'opinion. On a vécu depuis longtemps sur cette idée que je considère comme fausse, que la police proprement dite est une chose municipale. Ce n'est pas une chose municipale... Si l'on peut et doit décentraliser en administration, il faut centraliser en matière de police ; car la sûreté est une affaire d'intérêt général et non d'intérêt local, étant donné surtout les formes de la criminalité moderne, les outils dont elle dispose ». Cette dernière idée a été reprise par M. Chardon dans son ouvrage sur la police : « Le crime n'est pas un phénomène social purement local, tel que ses effets et ses causes puissent être renfermés dans des frontières aussi étroites que celles de nos circonscriptions administratives. L'organisation de la police qui cherche à le prévoir et s'efforce de le réprimer est essentiellement la chose du pouvoir central qui domine les pouvoirs municipaux, lorsque des intérêts aussi généraux sont en question ».

Telle n'est pas l'opinion de M. Berthélemy qui, dans une discussion de la Société générale des prisons (1), relative au projet d'étatisation de la police municipale, disait : « Une telle solution est inadmissible. Que l'on renforce la police, que l'on augmente l'autonomie de la gendarmerie, c'est parfait. Le projet Steeg introduit le régime de Lyon dans toutes les villes de 40.000 habitants et au-dessus,

(1) *Revue pénitentiaire*, année 1920, p. 136.

c'est-à-dire dans une cinquantaine de villes... Ce projet est lui aussi inacceptable. Le régime de Lyon peut être étendu à d'autres villes par exception, si des raisons particulières le demandent, mais non à toutes les villes par le seul fait qu'elles ont plus de 40.000 habitants et alors même que la police municipale y aurait convenablement rempli sa tâche ». M. Berthélemy voit dans l'étatisation générale de la police un retour à la centralisation qu'il juge inadmissible.

Enfin M. Politis, rapporteur de la police au Congrès des sciences administratives de Bruxelles (1), juge ainsi la police municipale : « Une expérience déjà longue du régime établi par la loi du 5 avril 1884 permet de voir aujourd'hui si la part faite en cette matière, à l'autonomie communale n'est pas encore trop large et si pour mieux garantir la sécurité publique, il ne conviendrait pas d'augmenter les attributions du pouvoir central ».

Tableau général des critiques faites à l'organisation de la police municipale. — Le véritable caractère de la police municipale étant ainsi déterminé, il nous sera facile d'examiner les différents griefs invoqués spécialement à l'encontre de cette police.

Le plus important qui est relatif au choix du maire comme directeur de la police a été traité implicitement et en grande partie dans notre exposé sur la police mixte et la police municipale. Nous nous bornerons à faire ressortir

(1) POLITIS, *Rapport sur la police municipale*, présenté au Congrès des Sciences administratives de Bruxelles (1910).

l'antinomie du caractère électif du maire et de la prérogative de magistrat de police qui lui appartient. Le maire est administrateur, mais dans la plupart des cas c'est un homme politique, souvent considérable dans les grandes villes. Tout homme politique a le souci, il est bien humain, de sauvegarder sa position électorale. Ce souci ne se trouve-t-il pas souvent en opposition avec la stricte impartialité exigible pour les fonctions de police. Le maire qui se trouvera entre son intérêt et son devoir aura tendance à faire prévaloir le premier. On voit la situation délicate de ce fonctionnaire électif hésitant à faire usage de ses pouvoirs de police en les faisant servir à d'autres fins que celles prévues par la loi. Et dans ce dernier cas ce sont les brimades envers les adversaires politiques, si fréquentes dans les communes rurales.

Le caractère politique prédominant du maire est désastreux pour les nominations, l'avancement du personnel. Le pouvoir disciplinaire du maire est grave, mais une sage restriction réserve au préfet seul le pouvoir de révocation. Mais quelle peut être la situation d'un agent dont le préfet a refusé la révocation et qui demeure sous la direction du maire. Bientôt l'agent devra s'avouer vaincu.

En dehors de ces questions de politique, la compétence du maire en matière de police peut être avec raison mise en doute. On objectera que le maire est assisté de fonctionnaires techniques, les commissaires de police. Mais le maire seul détenteur de l'autorité supérieure pourra être tenté de faire prévaloir ses idées sur l'organisation du ser-

vice. Aidé par le conseil municipal qui souvent se montre d'une économie extrême en ce qui concerne la police, le maire pourra s'opposer aux demandes des fonctionnaires chargés du maintien de l'ordre. Nous avons vu combien à cet égard les garanties édictées par la loi de 1884 étaient peu opérantes. En somme c'est là et dans le principe erroné de la police strictement municipale que gît le vice fondamental.

L'étroitesse des juridictions policières municipales n'est qu'une conséquence du principe. Un commissaire et ses agents, étant fonctionnaires municipaux, ne peuvent agir que dans la commune. Sans doute une extension de juridiction est-elle possible. Mais elle est toujours restreinte et offre des inconvénients assez grands, deux ou plusieurs maires ennemis pouvant se disputer l'obéissance complète du commissaire. En outre cette extension de juridiction ne peut s'appliquer qu'aux commissaires.

L'étroitesse de juridiction est surtout désastreuse en matière de police judiciaire. La police judiciaire, qui est générale au premier chef, est confiée en grande partie à des agents municipaux et l'on constate ainsi que la police judiciaire, générale en droit, est municipale en fait, par son personnel et par son ressort de juridiction. C'est là une situation assez curieuse. Avant l'institution des brigades mobiles, la police judiciaire n'avait à peu près que des agents municipaux. Depuis 1907 la création de la police mobile a modifié l'état antérieur. Mais les sûretés locales subsistent et ce sont elles qui continuent d'assurer la police judiciaire

normale, avec la gendarmerie. La police mobile demeure un organe réservé pour assurer la répression des crimes et délits importants. Aussi voyons-nous, comme par le passé, des commissaires et inspecteurs forcés de s'arrêter aux limites de leur commune dans la poursuite d'un malfaiteur. Souvent les services locaux ont plus d'éléments utiles pour assurer une répression rapide. Plus souvent encore, si le délinquant est en fuite, il leur faut confier la continuation des recherches à des organes étrangers.

On a proposé de permettre aux commissaires et aux inspecteurs municipaux de poursuivre leurs recherches même en dehors de la commune. Mais une semblable extension de juridiction ne serait-elle pas la ruine de la police municipale ? Ou les policiers sont municipaux ou ils ne le sont pas. S'ils ont le droit de suite sur tout le territoire, ce seront des fonctionnaires d'ordre général.

L'étroitesse de juridiction est critiquable même dans les service de police d'Etat (Marseille, Toulon). « Il paraît nécessaire, dit un inspecteur général du Ministère de l'Intérieur dans son rapport déjà cité, d'étendre la juridiction des polices d'Etat à une zone d'environ vingt kilomètres de rayon, à partir des limites de chacune des villes intéressées. Mais il n'y aurait lieu d'installer les commissariats de police et les formations permanentes d'inspecteurs de la sûreté et de gardiens de la paix, que dans les seules villes de la zone qui sont ou devraient être le siège d'un commissariat de police ».

Un autre défaut est l'insuffisance du personnel et du

matériel. Au-dessous de 40.000 habitants, le conseil municipal, étant le maître absolu, peut allouer des crédits insuffisants pour constituer une force de police efficace. Dans les villes supérieures à 40.000 habitants la situation n'est pas plus satisfaisante. En règle générale, le personnel mal recruté, médiocrement rémunéré est insuffisant. On a cité des villes telles que Versailles, Orléans, Angers, comme n'ayant qu'une police notoirement insuffisante. Les exposés des motifs des projets relatifs à Toulon, Nice, Briey-Longwy mettent en relief cette pénurie.

Que dire du matériel dont l'importance croît de jour en jour ? Et par matériel nous n'entendons pas seulement les moyens de transport rapides, mais aussi les outils scientifiques, les installations techniques de recherches, tels que laboratoire, service dactyloscopique. Il semble toutefois que quelques très grandes villes aient fait certains efforts depuis la fin de la guerre. Mais auparavant, malgré les encouragements du contrôle général des recherches, les services de police scientifique étaient quasi-inexistants.

Les défauts de la police en général et surtout de la police municipale nous montrent les points essentiels où les efforts des réformateurs doivent porter. Notre critique ne serait pas complète si nous ne disions quelques mots de la police rurale qui peut être considérée comme une sous-distinction de la police municipale.

§ 3. — *L'inorganisation de la police rurale*

La police rurale a comme agents d'exécution les gardes champêtres et les gendarmes. Les gardes champêtres constituent une force publique dépourvue de toute valeur. Sauf dans les grands centres, ils sont pour la plupart ignorants de leurs fonctions exactes ; illettrés quelquefois, ce sont plus des agents électoraux à la discrétion du maire que des agents de police rurale. « Le garde champêtre est un homme à tout faire, a dit M. Rolland. Il est afficheur municipal, crieur public. Ce dont il s'occupe le moins c'est de la police administrative et judiciaire ». On a constaté que certains étaient incapables d'utiliser les moyens modernes de transmission (téléphone, télégraphe). N'a-t-on pas vu, comme M. Cunisset-Carnot l'a conté dans le *Temps* (28 avril 1908), un garde champêtre octogénaire « qui après trente années de fonctions s'honorait de ne jamais avoir dressé un seul procès-verbal ». Sans doute peut-on dire que la valeur d'un agent ne se mesure pas au nombre de procès-verbaux. Une police paternelle est souvent préférable à la répression. Cependant ce paternalisme ne peut être encore qu'une exception. L'étroite intimité qui règne dans les communes rurales rend difficile l'impartialité du garde et annihile tous ses efforts.

Les gardes sont quelquefois dans l'incapacité physique d'exercer leurs fonctions. Aucune limite d'âge n'est imposée. Aucune éducation professionnelle n'est prévue. Dans son rapport à la Société des prisons qui discutait la réor-

ganisation de la police rurale, M. Drioux (1) voyait dans les gardes champêtres des obligés, des domestiques du maire qui a tous pouvoirs sur eux. Ces fonctionnaires ne peuvent que suivre les instructions de leur seigneur et maître. Les amis du maire sont intangibles et la police est mise ainsi au service des intérêts électoraux.

Que reste-t-il dans ces conditions pour assurer la sécurité des campagnes ? La gendarmerie, corps d'élite à la discipline rigoureuse et d'un grand dévouement, mais au caractère trop exclusivement militaire, et M. Drioux détaillait les minutieuses dispositions du règlement intérieur de l'arme. La gendarmerie est une partie intégrante de l'armée, et c'était l'occasion pour le rapporteur de caractériser l'état d'esprit des officiers de gendarmerie. Ceux-ci, qui pour la plupart proviennent des autres armes restent avant tout officiers. Leur rôle de police judiciaire formellement spécifié par le Code d'instruction criminelle, est laissé par eux au second plan. Le décret du 20 mai 1903 portant règlement du service de la gendarmerie donne une interprétation du Code qui semble contraire à la lettre et à l'esprit de la loi. Les officiers de gendarmerie ne doivent instrumenter comme officiers de police judiciaire qu'à défaut de tout autre fonctionnaire, et même si cela est possible avec l'assistance d'un commissaire de police. Aussi ne faut-il pas s'étonner de l'inaction des officiers de gendarmerie qui se cantonnent dans les questions de disci-

(1) *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1908, p. 521 et suiv.

pline, de règlement intérieur et d'inspection purement militaire. Un meilleur recrutement des officiers de gendarmerie consisterait à favoriser l'accès aux grades supérieurs des militaires de cette arme. Ainsi par une formation professionnelle assez longue, les nouveaux officiers ne négligeraient pas leurs fonctions de police judiciaire et collaboreraient efficacement à l'amélioration de la police dans les campagnes.

Mais, comme le montre M. Desbats (1) dans son étude documentée sur la réorganisation de la police rurale, la gendarmerie ne saurait à elle seule faire la police des campagnes. Son rôle militaire, sa participation active au recrutement de l'armée, les multiples transmissions de pièces qui lui sont imposées absorbent une grande partie de sa tâche. Il semble toutefois que la gendarmerie ait depuis la fin de la guerre moins de besognes étrangères à la police judiciaire (2). Malgré cette situation défectueuse la gendarmerie n'en est pas moins la seule sauvegarde contre l'insécurité du territoire et constitue une bonne police judiciaire. « On est moins fermé, dit le professeur Garraud (3), vis-à-vis du gendarme que vis-à-vis de la police. Ah ! vis-à-vis de la

(1) DESBATS, *La réorganisation de la police rurale*, Revue générale d'administration, février 1910.

(2) M. Garraud a mis ce fait en relief dans une discussion de la Société générale des prisons tenue le 28 décembre 1921 : « Il m'a semblé remarquer depuis la guerre un progrès et que la gendarmerie est actuellement moins chargée qu'autrefois de besognes accessoires et non indispensables qu'elle en était avant la guerre ». (*Revue pénitentiaire*, 1921, p. 24).

(3) *Loc. cit.*, *ibid.*

police ou de la justice, bouche close, vous n'aurez jamais d'un paysan une déposition en justice, jamais. Mais lorsqu'il connaît son gendarme, il fait des confidences et en somme par la gendarmerie on peut avoir des renseignements assez précis. Je répète donc : adaptation exclusive de la gendarmerie aux campagnes ».

CHAPITRE II

Les projets doctrinaux de réforme

L'examen des diverses administrations de police et leur critique nous ont montré les vices du système français et tout particulièrement de la police municipale et rurale. Quels sont les remèdes à cet état de choses ? Cela nous conduit à étudier les projets de réforme.

Nous exposerons en premier lieu les solutions proposées par différents groupements tels que la Société générale des prisons, le Congrès des sciences administratives, des Congrès des maires — par des auteurs comme MM. Chardon, Reiss et Locard, par des thèses (Pelatant et Lasserre) ; puis les projets gouvernementaux. Enfin nous essaierons de dégager les différentes tendances qui semblent être le plus en faveur et être susceptibles d'une large application.

Deux grandes doctrines sont en opposition en ce qui concerne la réforme de la police : d'une part, la nationalisation, entraînant le dessaisissement des maires de leurs pouvoirs de police, avec une solution moins radicale, c'est-à-dire la généralisation du système de Lyon, Toulon... D'autre part, le maintien du *statu quo*, mais avec l'amélioration du recrutement, des procédés techniques et le développement de la police mobile.

La plupart des projets de réforme peuvent être rangés

sous une de ces rubriques, sauf quelques mesures partielles sans intérêt.

La Société générale des prisons adopte la nationalisation. Les Congrès des maires réclament le maintien du *statu quo* tout en concédant l'étatisation de la police judiciaire. Reiss et Locard sont partisans de l'étatisation. Les projets gouvernementaux visent une nationalisation soit totale, soit partielle.

SECTION PREMIÈRE. — Les discussions de la Société générale des prisons

C'est au cours de séances tenues en 1908 et en 1920 que la Société générale des prisons se consacra à l'examen de l'organisation de la police. La première discussion fut relative à la police rurale. Après avoir fait apparaître les insuffisances du régime, le rapporteur M. Drioux réclama l'étatisation comme seule capable d'introduire l'unité et l'homogénéité dans l'organisation et d'améliorer le recrutement. Il demanda le contrôle très strict des autorités judiciaires sur les agents de la police judiciaire et même un certain pouvoir disciplinaire, idée intéressante et susceptible de soustraire le personnel à des influences étrangères. M. le professeur Garçon vit le remède à l'insuffisance de la police urbaine et rurale dans la création d'une police judiciaire, composée de commissaires aux délégations judiciaires et d'inspecteurs, attachés aux Parquets les plus importants. Au chef-lieu de chaque Cour d'appel, un certain nombre d'agents seraient placés sous les ordres du procureur général

et renforceraient la police locale dans les cas les plus importants. Enfin un bureau central au Ministère de la Justice coordonnerait tout le service, centraliserait tous les renseignements et assurerait l'unité de direction ».

M. Le Poittevin voyait la solution dans la centralisation de la police au chef-lieu du département. Le préfet aurait « des agents qui, établis sur tel ou tel point, se déplaceraient à tout moment selon les besoins du service, de façon à ne pas être en contact permanent avec les mêmes populations et à éviter l'influence des passions locales ». Pour la police rurale, il critiquait l'éparpillement des agents dans les campagnes : « Il y a toujours un grand danger à voir un agent isolé ; s'il a du zèle au début, ce zèle s'atténuera ; puis il sera trop mêlé à la vie locale, il sera inféodé aux coteries du pays, enfin il est trop connu de tout le monde ; dès qu'il arrive pour une constatation, on le reconnaît ».

Cette intéressante discussion aboutit au dépôt d'un rapport sur les projets de réorganisation de la police en province.

Quant à la police administrative, urbaine et rurale, le principe adopté est celui de l'étatisation. Le maintien du bon ordre dans toute l'étendue du territoire est une fonction de l'Etat. Pour la police rurale, les effectifs de la gendarmerie doivent être accrus et une gendarmerie mobile doit être créée. Les communes doivent être soumises à l'obligation d'avoir un garde champêtre nommé par le maire, agréé par le préfet et dont le traitement annuel

ne peut être au-dessous d'un certain chiffre. La limite d'âge est fixée à soixante-cinq ans.

Les villes sont soumises à deux régimes selon leur importance. Dans toutes les communes désignées par décret rendu en la forme de règlement d'administration publique le préfet exerce les attributions du préfet de police dans les communes suburbaines, dans les autres, le maire exerce lesdites attributions comme représentant de l'Etat et sous l'autorité de l'administration. Les traitements et frais de bureau des commissaires de police sont payés par l'Etat, sauf aux communes intéressées à rembourser.

Pour la police judiciaire, la Société générale des prisons préconisait une police mobile locale et centrale.

Une discussion relative à la police eut encore lieu en 1920 au sein de la même Société. Son importance est d'autant plus grande qu'elle venait après les projets gouvernementaux d'étatisation de la police.

Les trois questions principales traitées par le rapporteur furent : l'organisation proprement dite de la police, les rapports de la police judiciaire avec la police administrative, enfin les rapports de la police judiciaire avec les autorités judiciaires.

Le rapporteur battit en brèche la distinction entre la police administrative et la police judiciaire. « Si théoriquement on peut distinguer la police administrative dont la surveillance tend à prévenir les infractions, et la police judiciaire dont l'intervention a pour but d'assurer la punition de l'infraction que la première n'a pu empêcher,

comment écarter la police administrative d'une enquête judiciaire dont bien souvent (police des marchés, des mœurs, des maisons d'accouchement, des garnis, etc.) elle aura recueilli les matériaux ».

Sur les rapports de la police judiciaire avec la police administrative, le rapporteur soutient qu'on ne pouvait raisonnablement déclarer les agents de la police administrative incompétents à constater des infractions à la loi pénale qu'ils avaient découvertes au cours et à l'occasion de leur service. Quant à la police politique, aucun gouvernement ne saurait y renoncer et n'y a jamais renoncé.

Enfin les rapports de la police judiciaire avec les autorités judiciaires retiennent assez longtemps le rapporteur. Deux conceptions du juge d'instruction se présentent : le juge d'instruction peut être un policier chargé de la recherche des preuves (c'est le système du Code d'instruction criminelle), ou un juge chargé de les apprécier. D'après le rapporteur, la police pourrait apporter les preuves grâce à ses recherches, à ses laboratoires, à ses constatations matérielles ; le procureur de la République, chef de la police, pourrait réunir ces preuves et les soumettre au juge ; le juge d'instruction spécialisé et ayant surtout une origine spéciale jugerait et demanderait toutes vérifications utiles. La police serait tout entière dans les mains de la justice.

La discussion montra que la majorité des membres étaient d'avis de maintenir le juge d'instruction dans la situation actuelle, c'est-à-dire de la laisser contrôler, compléter et consolider les preuves apportées par la police,

d'une part, et d'autre part entendre les témoins importants, discuter les témoignages et les rapports d'experts.

Le projet de police départementale de M. Lépine. — Quant à l'organisation même de la police, M. Lépine présenta un projet de police dans les départements : « Je voudrais qu'à côté du procureur de la République, dans chaque chef-lieu d'arrondissement il y ait un lieutenant ou un sous-lieutenant de gendarmerie, un capitaine au siège de la préfecture. Je voudrais que ce fonctionnaire de la gendarmerie ait sous ses ordres, avec la nomination au moins comme proposition, tous les gardes champêtres de l'arrondissement » ; à côté et sous les ordres de l'officier, serait placée une petite troupe d'agents de la sûreté. Puis l'ancien préfet de police marqua le rôle de préfet dans l'organisation nouvelle : « Le préfet dont je ne parle pas à dessein, est un fonctionnaire politique chargé de toutes espèces de soucis, de soins et d'études diverses. Quant à la police, tout au plus doit-il jouer un rôle *a latere* dans les villes de 100.000 habitants et au-dessus où la police est dirigée non par un officier de gendarmerie, mais par un homme du métier, le secrétaire général de la préfecture... Quant à la police mobile, je ne voudrais pas qu'elle dépendît du Ministre de l'Intérieur, car comme au temps de Fouché elle ne fait que de la politique ».

M. Lépine préconisa une gendarmerie mobile pour les grèves et les émeutes. Enfin il combattit la traditionnelle distinction entre la police administrative et la police judiciaire : « Pour moi, la police est préventive et répressive, et il n'y a qu'une police ».

Le projet de M. Lépine qui donne aux officiers de gendarmerie le commandement de la police sauf dans les grands centres, présuppose une modification radicale dans le recrutement de ces officiers. Nous avons montré l'état d'esprit des chefs de la gendarmerie. Le projet Lépine leur donne un rôle de police prépondérant : l'éducation professionnelle de ces fonctionnaires doit, sous ce rapport, être réglée avec soin. Sauf cette restriction la suggestion de M. Lépine nous paraît très ingénieuse. Elle donnerait aux forces de police la discipline qui est souvent insuffisante ; on peut croire qu'elle les soustrairait aux intrusions intempestives des politiciens locaux. L'officier de gendarmerie demeurerait un soldat. Il serait à la disposition des autorités civiles dans les mêmes conditions que l'est maintenant la gendarmerie. Peut-être pourrait-on simplifier la réquisition et accroître les pouvoirs de l'autorité judiciaire. Mais seule la solution proposée constituerait avec les gardes champêtres mis en rapport étroit avec les brigades de gendarmerie une police rurale. Dans les villes importantes M. Lépine soucieux de la prééminence du pouvoir civil donne le commandement de la police à un homme du métier, le secrétaire général de la préfecture. Cette dernière formule appelle une réserve, la même que pour les officiers de gendarmerie. Le choix des secrétaires généraux parmi des sous-préfets ou des protégés de parlementaires est critiquable pour l'administration départementale. Ce recrutement serait désastreux pour la direction de la police. Le régime de Lyon où la police est administrée par un secrétaire général spécial

sous l'autorité du préfet du Rhône a donné lieu à des protestations et l'on a réclamé le rétablissement d'un commissaire central. Sans doute M. Lépine veut-il confier la police à un policier, mais il veut lui donner un prestige plus grand et un titre nouveau, en rapport plus étroit avec l'importance des fonctions. Nous partageons entièrement sa manière de voir, mais nous croyons que le titre de directeur de la police serait préférable : c'est d'ailleurs celui qui a été adopté pour Toulon-La Seyne et pour Nice.

Quant au préfet, dans lequel M. Lépine voit surtout un personnage politique il ne doit jouer qu'un rôle *a latere*.

La même idée a été exprimée par M. Rolland dans une chronique déjà citée : M. Rolland écarte complètement le préfet de l'administration de la police, laquelle est confiée exclusivement à des techniciens, les commissaires, rendus plus indépendants, soustraits à l'autorité du préfet, mais placés pour l'exercice de la police judiciaire sous la dépendance du procureur général.

Nous verrons que le souci d'éloigner le préfet de la police est partagé par d'autres auteurs. Il est facilement justifiable. Les partisans de la municipalisation ne seraient-ils pas fondés à dire : « Vous retirez au maire la direction de la police, parce que vous le jugez inféodé à la politique et d'une compétence assez médiocre. Vous donnez tous les pouvoirs au préfet ; or celui-ci s'occupe-t-il moins de politique et est-il plus compétent en matière de police, hormis la police politique ? »

**SECTION II. — Le Congrès des sciences administratives
de Bruxelles (1910)
et le Congrès international de police de Monaco**

Après la Société générale des prisons, le Congrès des sciences administratives tenu en 1910 à Bruxelles a droit à une assez brève mention. M. Politis y rapporta sur la police municipale : « le vrai remède serait d'imiter partout le régime de Lyon et de Marseille, de faire de la police un grand service national, géré exclusivement par l'Etat, doté de larges ressources auxquelles chaque commune contribuerait en proportion de son importance et de sa population ».

Le rapporteur ne fit en somme qu'adopter les idées des adversaires de la municipalisation. Quant à la discussion elle fut très rapide et sans intérêt.

Au cours de l'année 1914 se tint à Monaco un congrès international de la police dont les travaux furent dirigés vers la police judiciaire et scientifique. Des projets d'unification des systèmes employés pour l'identification des délinquants y furent discutés. On proposa l'institution d'un bureau central d'identification auquel auraient recours les diverses polices étrangères. Enfin on agita la question d'une police internationale. Ce sont là toutes sortes de réformes dont l'utilité et même la nécessité ont été démontrées. Une police internationale surtout permettrait une poursuite plus efficace des malfaiteurs internationaux. Mais l'institution se heurte au danger d'une utilisation

politique et à une conception assez rigoriste de la souveraineté de la plupart des grandes puissances.

SECTION III. — Le problème de la police et les Congrès des maires

Les Congrès des maires ont depuis longtemps discuté la question de la réorganisation de la police et leur attitude n'a jamais varié. Dès 1913 le congrès repoussait le principe de la transformation générale de la police municipale en police d'Etat et décidait qu'on devait laisser aux villes intéressées toute liberté de demander ou d'accepter cette transformation.

Il faut noter cependant que le congrès de 1922 a révélé une évolution fort importante. M. Chautemps, maire de Tours, a dans un projet de réforme de la loi municipale, prévu l'étatisation de toute la police judiciaire. Tous les services municipaux de sûreté seraient remplacés par des organismes d'Etat, en liaison étroite avec les parquets et qui seraient placés sous la direction du commissaire divisionnaire, chef de la brigade mobile. Les préfets n'auraient sur cette sûreté nouvelle qu'un simple droit de regard, comme sur toutes les autres autorités administratives, dépourvus qu'ils seraient de toute autorité réelle.

Le commissaire divisionnaire de la police mobile deviendrait ainsi le directeur de la police judiciaire dans une région comprenant plusieurs départements ; il centraliserait tous les renseignements et coordonnerait les recherches.

Mais toute la police municipale demeurerait aux mains

des maires assistés de commissaires de police municipale.

Afin d'assurer la liaison entre la police judiciaire et la police municipale, agents de la sûreté d'Etat et gardiens de la paix municipaux seraient placés sous la direction du commissaire central qui « aurait à rendre compte, en ce qui concerne la police de tranquillité, uniquement au maire, ce qui serait au point de vue des maires, non seulement le maintien de toutes leurs prérogatives, mais le renforcement de ces prérogatives. Voilà, dit M. Chautemps, la grande nouveauté contre laquelle proteste l'administration centrale ». Et il poursuit : le commissaire central « aurait à rendre compte, en ce qui concerne la police répressive, non plus uniquement au préfet, qui doit avoir seulement un droit de contrôle et de regard, et pas un droit de commandement direct sur cette partie de la police, mais au divisionnaire de la brigade mobile, parce qu'il s'agit là d'actes judiciaires, d'actes techniques de police, qui doivent être laissés en dehors de la politique ».

Ce projet, adopté par le Congrès des maires, est certes, très séduisant. Il présente surtout l'avantage de pouvoir être réalisé sans de grandes résistances des municipalités, car il laisse intacts les pouvoirs de police municipale des maires. Son seul défaut, mais il est capital, réside dans la possibilité de conflits entre les commissaires divisionnaires, chefs de la police judiciaire dans leur ressort, indépendants des préfets et placés sous la seule autorité des procureurs généraux et du contrôleur général des recherches et certains maires qui se trouveront peut-être tentés d'empiéter sur la

police judiciaire par l'intermédiaire du commissaire central placé sous leur autorité immédiate, et qui, nous l'avons vu, centralisera la police municipale et la police judiciaire.

Nous ne nions pas cependant que cette centralisation des polices municipale et judiciaire soit indispensable. Aussi pourrait-on trouver un palliatif aux empiètements possibles des maires dans l'intervention du procureur général, supérieur immédiat du commissaire divisionnaire et aussi du commissaire central, qui ferait d'office à celui-ci toutes les injonctions nécessaires.

Cette conception de police judiciaire est, nous le verrons, l'application des idées de MM. Reiss et Locard sur les sûretés régionales.

Peut-être ce projet sera-t-il celui que le Parlement adoptera dans l'avenir. Il maintient les droits de police des maires — police administrative et police d'ordre, et ne leur retire que la direction d'un service qui ressortit plus à la justice qu'à l'administration municipale ou préfectorale. Il assure l'indépendance si souhaitable de la police judiciaire vis-à-vis des préfets, en en remettant la direction supérieure aux procureurs généraux et aux procureurs de la République qui l'exercent par l'intermédiaire de fonctionnaires spécialisés : commissaires divisionnaires et commissaires de la sûreté.

Dans l'état actuel, ce projet nous semble le plus compatible avec les idées de décentralisation, en second lieu, il réalise la réforme la plus importante et la plus urgente de l'organisation de la police. La réalisation pourra n'être

considérée que comme un stade d'une réorganisation plus complète. Elle n'en constituera pas moins un progrès certain dans l'administration générale de la justice.

Si le Congrès des maires a approuvé l'étatisation de la police des recherches, il semble avoir dans sa session de 1922, repoussé très nettement le système de police d'Etat tel qu'il a été réalisé à Toulon et Nice. La discussion du Congrès des maires est d'ailleurs consécutive à l'intervention du conseil municipal de Toulon qui le 31 octobre 1922 a émis le vœu que « pour tout ce qui concerne l'application des arrêtés municipaux, la police d'Etat soit sous la dépendance du maire, chef du pouvoir exécutif de la commune », que « le budget de la police d'Etat soit soumis à l'avis préalable et au contrôle du conseil municipal, la ville remboursant une bonne part de ses dépenses d'entretien ». Le conseil avait en outre critiqué la manière dont le directeur de la police d'Etat comprenait ses devoirs et ses droits et demandé la suppression de ce poste de fonctionnaire. Au Congrès des maires, le maire de Toulon a renouvelé ses doléances et a pris nettement position contre le régime d'étatisation. Au cours de la discussion le maire de Villeurbanne, commune suburbaine de Lyon a lui aussi exprimé ses critiques, à l'encontre du régime d'Etat, critiques d'ailleurs inégalement fondées, puisque candidement il a avoué que la municipalité ne pouvait plus faire distribuer aucun pli par la police ! Voilà, n'est-il pas vrai, l'expression du sentiment de trop nombreuses autorités tant civiles que militaires. La police doit maintenir l'ordre et la sûreté ;

mais elle est aussi un admirable organe de transmission de la correspondance administrative. Or la police d'Etat n'est pas réduite au rôle de facteur : elle exerce sa fonction primordiale, sa seule fonction. Et de cela, certains maires (tel celui de Villeurbanne) ne sont pas satisfaits.

Aux critiques dirigées contre la police d'Etat au conseil municipal de Toulon et au XII^e Congrès des maires on peut répondre que dans les réformes prévues est comprise la suppression des directeurs de la police d'Etat, qu'en second lieu il est facile de faire appliquer par le personnel de la police d'Etat, les arrêtés municipaux et que la police d'Etat n'a pas à les discuter, qu'enfin il y aurait avantage pour les bonnes relations entre les municipalités et polices d'Etat à adresser aux maires, en même temps que le titre de recettes pour le complément du contingent communal les chiffres de la dépense effectuée.

SECTION IV. — Le projet de M. Chardon

Au cours de nos développements nous avons déjà cité les noms de MM. Chardon, Reiss et Locard. Ces auteurs ont consigné le fruit de leurs réflexions et de leur expérience dans des ouvrages qu'il importe d'analyser avec soin.

M. Chardon a dans son étude sur l'administration de la France (1908) abordé le problème de la police, qu'il a plus complètement traité dans son opuscule paru en 1917 (1).

(1) CHARDON, *L'organisation de la police*, 1917.

Nous avons déjà mentionné les deux vices que cet auteur a relevés dans l'organisation actuelle de la police : la municipalisation et la division de la police entre les Ministères de l'Intérieur et de la Justice.

« Charger le Ministre de l'Intérieur de maintenir l'ordre et celui de la Justice de réprimer les atteintes à l'ordre, c'est maintenir cette ancienne distinction entre la police dite administrative et la police dite judiciaire, dont nous avons reconnu l'inanité. En réalité sous couleur de police administrative, le gouvernement croit qu'il a intérêt à retenir la police politique... La vérité est que la police politique dans une démocratie joue un rôle très restreint et que le principal pour le régime est d'assurer l'ordre et la paix publique, non d'espionner les adversaires. C'est au Ministère de la Justice que doit être la direction de la sûreté générale ; c'est de là que doit rayonner efficacement sur toute la France, par le seul intermédiaire des procureurs généraux et des procureurs de la République toute la volonté nationale de paix publique, de respect des lois et de progrès social. Les préfets sont inaptes, par essence même, à cette besogne ».

M. Chardon confie donc aux procureurs généraux et aux procureurs le service de la sûreté générale, conformément aux ordres et instructions du directeur de la sûreté générale au Ministère de la Justice. L'organisation comporterait les services centraux (inspection et brigades centrales), les services régionaux à raison d'une brigade mobile de police judiciaire par ressort de cour d'appel. La gendarmerie

serait portée de vingt à trente mille hommes. Les commissaires de police seraient nommés par le Ministre de la Justice, les agents subalternes par le directeur de la sûreté générale, sur la proposition du procureur général du ressort, disposition importante qui permettrait l'avancement des seuls agents dont la manière de servir aurait été appréciée par les autorités judiciaires. Enfin M. Chardon préconise une école de police, pour perfectionner l'enseignement professionnel des fonctionnaires de la police et faciliter l'accès des gendarmes aux grades supérieurs.

SECTION V. — Le projet de M. le professeur Reiss

L'ouvrage de M. Reiss (1), au contraire, n'est pas relatif à la police française mais tend à présenter une organisation — modèle de police.

Pour M. Reiss la police se divise en police d'ordre et police criminelle. La *police d'ordre* est celle qui est exercée par les agents en uniforme. Elle se rapproche de la police dite préventive ou administrative. La police criminelle n'est autre que la police judiciaire.

Les idées générales de Reiss peuvent être présentées en quelques formules : « La police d'ordre et la police criminelle doivent être placées sous la direction d'un chef unique et indépendant... Cette direction unique supprime les rivalités et la concurrence. D'ailleurs ces deux services ont si

(1) R. A. REISS, *Contribution à la réorganisation de la police*, Payot, 1914.

souvent l'occasion de travailler dans le même champ d'action qu'il est étonnant qu'on puisse même songer à les placer sous deux directions différentes ». — « Le directeur doit être une personnalité qui, à côté d'une grande expérience policière pratique mais point militaire, connaisse à fond les procédés de la technique moderne » (c'est-à-dire les procédés de recherches scientifiques). — Enfin la politique n'a rien à faire dans la police et l'auteur rejette toute police politique.

Pour la police criminelle, M. Reiss estime que le recrutement des chefs de la police criminelle dans les milieux judiciaires est souvent excellent pour créer de bons rapports entre la justice et la police. Ce procédé a été employé à la direction de la police judiciaire de la préfecture de police. Quant au personnel subalterne, l'inspecteur doit entrer jeune dans le métier, très jeune même et subir un stage de deux années. Ce n'est qu'à ces conditions qu'on peut organiser un personnel actif et d'une bonne valeur professionnelle.

La police d'ordre a le personnel des agents en uniforme ou gardiens de la paix, militarisés en quelque sorte et placés sous le commandement d'officiers. Mais Reiss tient à la prééminence des chefs civils (en France les commissaires), qui ont à leur disposition la police en uniforme et des inspecteurs de police criminelle.

A côté de ces deux catégories de police, l'auteur place la police politique dont il critique d'ailleurs vivement le maintien : « Sous la dénomination de police politique, je

n'entends que le service secret de renseignements politiques. La surveillance de tout ce qui se fait au grand jour : réunions publiques, etc., incombe naturellement à la police, de même que tout ce qui concerne les crimes provoqués par la politique... Je n'hésite pas à déclarer que l'impopularité de la police provient en grande partie, sinon en entier, du fait qu'elle est encore souvent utilisée pour la besogne politique... Qu'on enlève à ce service le nom de police. Qu'on le dénomme service des renseignements politiques ou autrement si l'on veut, mais qu'on en débarrasse la police.

Ainsi une police mieux recrutée, employée aux deux seuls buts en vue desquels elle a été créée : le maintien de l'ordre sur la voie publique et la répression des infractions, telle est la police préconisée par M. Reiss.

SECTION VI. — Le projet de M. le Dr Locard

L'étude du Dr Locard n'est que le développement des prémisses posées par le professeur de Lausanne, mais restreint à la police française. Cet ouvrage est le plus important qui ait été rédigé sur la matière au cours des dernières années. Il contient une critique dont nous avons essayé de dégager les parties maîtresses et tout un plan de réorganisation qu'il faut maintenant présenter.

§ 1^{er}. — *Principes fondamentaux*

Deux principes dominant aux yeux de M. Locard l'organisation de la police : l'unification et la spécialisation.

L'unification n'est autre que l'instauration de la logique là où cette dernière qualité a été totalement négligée. L'auteur laisse aux maires la police administrative dans les villes où elle leur appartient déjà. Il confère la police d'ordre à l'Etat dans les villes dépassant 40.000 habitants et la laisse aux maires dans les villes inférieures. Par contre la police judiciaire est remise tout entière à l'Etat « parce qu'elle fait partie de la justice ». — « L'étatisation de la police, réduite à la police judiciaire, je ne conçois pas que cela puisse soulever une objection raisonnable. L'étatisation de la police administrative, c'est aller contre la loi de 1884, contre les franchises communales, si fragiles encore, si justement chères ; *c'est aller à l'échec* ». Notons ce dernier mot : c'est aller à l'échec : c'est ce qu'a montré en effet la consultation des conseils municipaux sur le projet d'étatisation générale de la police. Le Dr Locard semble être dans la vérité lorsqu'il préconise une étatisation restreinte à la police d'ordre dans les villes de 40.000 habitants et à la police judiciaire sur tout le territoire. C'est d'ailleurs une application de la notion de police mixte qui laisse subsister une police purement municipale.

Le principe de spécialisation exige que toute la police du même ordre soit confiée à un même policier et qu'un seul ordre de fonctions lui soit attribué.

Conformément à cette règle, l'auteur préconise :

Une police judiciaire d'Etat formée d'un certain nombre de sûretés régionales avec compétence *ratione loci* sur un territoire analogue à celui des brigades mobiles actuelles.

La compétence *ratione materiæ* s'étendrait à toutes les affaires criminelles (crimes ou délits) sans aucune immixtion dans les affaires administratives. Ces sûretés régionales dépendraient du contrôleur général des recherches et n'auraient de rapports qu'avec les parquets et les parquets généraux. Tous les services de police judiciaire seraient ainsi remplacés.

Les sûretés régionales seraient placées sous la direction d'un « *chef de la sûreté de la n^e région* ». Ce chef de la sûreté serait averti directement de toutes les infractions et désignerait les commissaires et inspecteurs chargés d'en découvrir les auteurs. Les services de la sûreté régionale comprendraient plusieurs brigades : au chef-lieu et dans les agglomérations importantes du ressort, des *brigades de quartier* (1), — pour les agglomérations de second ordre et pour les campagnes une ou plusieurs *brigades mobiles* placées sous les ordres directs du chef de la sûreté, — une élite de la police régionale, la *brigade des enquêtes criminelles*, chargée des affaires importantes, une ou plusieurs *brigades des mœurs* (2), les *brigades des garnis* (3), des *jeux*, des *affaires financières*, des *anarchistes*, des *chemins de fer* (avec

(1) Les agents des brigades de quartier ne seraient pas mis à la disposition des commissaires de quartier.

(2) Les brigades des mœurs ne devraient comprendre que des vieux agents très calmes et très sûrs et encore devraient-elles être renouvelées souvent.

(3) La brigade des garnis devrait assurer l'application des règlements à intervenir sur la *fiche anthropométrique et dactyloscopique de séjour*, élément très précieux d'identification.

le droit de suite sur le réseau, pour remplacer la police spéciale, sans les attributions politiques de cette dernière). Un secrétariat des archives et un laboratoire complèteraient l'organisation de la sûreté.

Les services locaux comprendraient des brigades de la sûreté régionale détachées dans les diverses villes importantes et placées sous la direction de commissaires de police chefs de brigades. De la sûreté régionale viendraient les agents spécialisés quand il y aurait lieu (jeux, affaires financières, anarchistes, enquêtes criminelles).

Les laboratoires de police constituent dans le système du Dr Locard un organe très important. C'est au laboratoire que commissaires et inspecteurs des brigades des recherches acquerront la technique. Les fonctionnaires des services administratifs doivent connaître l'aide que l'on peut espérer des services techniques et doivent savoir protéger les traces, les indices. Ce sont encore les laboratoires qui feront les recherches scientifiques destinées à identifier les criminels. Aux laboratoires sont annexés des musées de police, contenant les pièces à conviction les plus importantes.

§ 2. — *Appréciation du système. Police criminelle*

La police criminelle ainsi considérée constituerait une force redoutable et on peut penser que la sûreté publique serait sauvegardée dans la plus large mesure. Ce projet original n'est pas un essai d'adaptation des organes existants à des besoins plus grands et plus impérieux. Il procède

d'une idée générale qui est le désir d'unifier et de simplifier. Comme nous l'avons montré, la police judiciaire postule la centralisation. Mais très heureusement, le D^r Locard a procédé à une centralisation régionale. Sans doute il conserve les organes de Paris, de direction suprême, de coordination et de renseignements généraux. Mais il crée un certain nombre de centres de sûreté publique en liaison étroite avec Paris, et jouissant à la fois d'une certaine autonomie. Une centralisation à outrance peut donner des mécomptes. Le criminel a ses habitudes, variant avec le pays d'origine et le centre d'action. Une police régionale, disposant de moyens de tous ordres connaîtra mieux ce criminel qu'un agent de Paris chargé d'enquêtes sur tous les points du territoire. D'autre part des services mobiles peuvent trouver dans un ressort comprenant quelques départements un champ d'activité assez étendu. Les laboratoires ne peuvent être multipliés, car à disperser les efforts, on parviendrait à l'émiettement et à l'impuissance. Mais aussi on ne peut songer à ne créer qu'un laboratoire : celui-ci doit être assez rapproché du lieu du crime pour que son action soit rapide. Enfin la sûreté régionale est en parfait accord avec le cadre de la région qu'on tend à superposer à la circonscription départementale jugée trop étroite pour certains services. Or la police est, au premier chef, un de ces services. La préfecture de police est un type de police départementale. Or n'est-il pas évident que le cadre de cette préfecture est trop étroit, que la zone de protection qu'elle a établie se révèle insuffisante et que l'on a

songé à la prolonger par une seconde zone englobant le département de Seine-et-Oise. Le projet Locard est donc, à ce point de vue, parfaitement logique.

D'autre part, M. Locard applique la spécialisation dans la création de services spéciaux à compétence limitée tels que brigades des jeux, des affaires financières, des garnis, des mœurs. De tels services ne peuvent exister que dans de très grands centres. Leur installation au centre régional avec une juridiction *ratione loci* étendue permettra de leur donner toute l'importance qu'ils méritent.

Enfin il nous faut expliquer en quoi le projet Locard présente un effort de création des plus louables. Le seul organisme qui pourrait être rapproché de la sûreté régionale est la brigade de police mobile. Mais ces deux services ont entre eux de profondes différences : la sûreté régionale a des services centraux, mobiles et sédentaires, et des services locaux (les brigades détachées en permanence dans les centres importants) ; la brigade mobile n'a que des services centraux mobiles : agents et commissaires dès qu'ils ont effectué leurs recherches dans le ressort, reviennent au centre à la disposition du divisionnaire ; la brigade mobile se superpose aux services municipaux de sûreté et son concours ne doit être requis que dans les cas graves. La sûreté régionale a un pouvoir propre : elle est en rapports étroits avec les Parquets, mais elle peut recevoir des communications directes ; la brigade mobile ne peut être requise, sauf exception d'urgence, que par l'intermédiaire du procureur général. Enfin la sûreté régionale est une

police à la fois préventive et répressive, alors que la brigade mobile est exclusivement répressive.

On peut juger par cette comparaison combien le projet de sûreté régionale présente d'originalité et mérite d'attention.

Police d'ordre. — La police d'ordre coexiste avec la police criminelle, comme dans le projet Reiss. Elle est exercée dans les campagnes par les gardes champêtres et par la gendarmerie, sous les ordres du maire. Dans les villes comptant cinq mille habitants, un commissaire de police en a la charge, dans les grandes villes un commissaire central. A Lyon, Marseille, Toulon, Nice l'autorité préfectorale en a l'exercice.

Les agents de la police d'ordre sont les gardiens de paix, casernés et soumis à la discipline militaire.

Leur rôle est nettement déterminé en matière de police criminelle. « Jamais, en aucun cas, les gardes n'ont à intervenir dans le constat, ni dans l'enquête. Leur rôle, d'ailleurs essentiel se borne, lorsqu'on les avertit d'un crime, à prévenir aussitôt le laboratoire de police et la brigade des recherches criminelles de la sûreté et à prendre la faction sur les lieux du crime pour empêcher que rien n'y soit dérangé avant l'arrivée des techniciens ».

Ainsi une enquête criminelle ne sera pas commencée par des fonctionnaires de la police d'ordre, transmise à la sûreté locale qui instruira l'affaire si elle est importante, concurremment avec la brigade mobile, comme on peut souvent le constater aujourd'hui, même dans les grandes villes.

A la police criminelle la recherche des délinquants ; à la

police d'ordre le maintien de la tranquillité publique et de l'ordre dans les lieux publics et sur les voies de communication. Quoique ces polices soient distinctes elles ne doivent pas moins collaborer dans la mesure fixée par les ordres de service (par exemple pour les renseignements). Mais ce que l'auteur veut éliminer de son système, c'est la possibilité d'une confusion des fonctions, d'un empiètement réciproque.

Police administrative. — La police administrative dont le maire ne sera pas dessaisi comprend un nombre considérable de matières. Aucun motif d'ordre public ne peut légitimer le retrait des pouvoirs municipaux qui y sont relatifs. Ce sont la surveillance des débits de boissons, des théâtres, la police industrielle, la sûreté du commerce (bureaux de placement, brocanteurs, circulation des boissons, poids publics), salubrité publique (exercice de la médecine, inhumations, enfants trouvés, aliénés, épizooties, logements insalubres), voirie, police municipale (*stricto sensu*), réunions publiques et grèves, passeports, mendicité, police des cultes...

Le personnel de la police administrative, formé d'agents et de secrétaires aurait le même recrutement que celui de la sûreté générale. « Des stages et des mutations permettraient de trier les plus aptes aux fonctions administratives et les plus capables de s'adonner à l'enquête criminelle. En cas de plainte, de flagrant délit ou de dénonciation, le commissaire de quartier avertirait sans délai le laboratoire et la brigade des recherches criminelles et se dessaisirait aussitôt de l'affaire ».

Cela seul qui nous paraît critiquable dans la conception de M. Locard est la séparation trop nette qu'il établit entre la police dite administrative et la police d'ordre. Qu'on distingue nettement les organismes de recherches et ceux qui sont chargés du maintien de l'ordre dans les lieux publics, rien de mieux. Mais la police administrative a-t-elle besoin d'un personnel spécial ? Ce personnel sera organisé et recruté par l'Etat mais placé sous la direction du maire. Cette direction sera, à coup sûr, illusoire : ou le maire n'a pas de pouvoirs disciplinaires et son autorité est purement théorique, ou il a des pouvoirs de suspension et de révocation et le personnel cesse par là même d'être national, puisqu'il est à la discrétion des autorités municipales. La coexistence de la police d'ordre et de la police administrative créera des doubles emplois. Un gardien de la paix peut assurer l'ordre dans la rue (police d'ordre) et faire respecter les prescriptions de police municipale (police administrative). Or dans le projet deux agents seront chargés de ces soins.

Qu'on laisse au maire les pouvoirs de réglementation relatifs à la police administrative et en particulier à la police municipale, et qu'on charge le personnel de la police d'ordre d'assurer le respect des prescriptions. C'est la solution adoptée à Lyon, Marseille, etc..., et c'est la seule logique. Le projet Locard en dehors de ses répercussions financières créerait des conflits entre tant d'agents spécialisés. Sur ce point donc nous ne nous associons pas aux idées du D^r Locard.

Police politique. — La police politique est l'objet des critiques de l'auteur et dans son plan de réforme il la supprime. De la police spéciale il détache certaines attributions qui ressortissent à la sécurité publique et les confie aux sûretés régionales (ce sont le service des chemins de fer, celui des frontières, celui des anarchistes). Ainsi la police spéciale n'a plus de raisons d'existence. D'ailleurs M. Locard voit dans cette police, très justement, « une organisation hybride, aux attributions mal définies, dont le prétexte principal est la surveillance des chemins de fer et des gares frontières. Sous cette honorable raison d'être, se dissimulent d'autres motifs diversement avoués : la surveillance des anarchistes, la prévention des complots contre la sûreté de l'Etat, le contre-espionnage et enfin la police politique. Que ce dernier ordre d'occupations soit la raison vraie de l'institution, il serait vain de le dissimuler. Mais il résulte de l'état actuel des choses une complication bien étrange ». — Et l'auteur conclut « La police est faite pour assurer l'ordre et réprimer le crime, elle n'est pas chargée de moucharder les honnêtes gens ». — Nous ne faisons aucune difficulté à reconnaître comme M. Locard et beaucoup d'auteurs, que la police politique doit être abolie. Mais ceci est un souhait plus qu'un espoir, car les gouvernements sont comme les hommes ; ils cherchent à se défendre et on ne peut nier que la police leur soit un très précieux outil de défense.

Le projet de M. Locard forme ainsi une imposante construction dont les qualités maîtresses sont la logique et le

caractère pratique. Sauf les restrictions que nous avons faites au cours de notre étude, nous pensons que ce système constituerait un très puissant instrument de prévention et de répression. Il donne une importance prépondérante aux procédés techniques. Cette prépondérance peut être critiquée. Sans doute ne faudrait-il pas se fonder en toutes circonstances sur les travaux des laboratoires de police. En matière de recherches criminelles il y a la grande part du hasard et du flair. Le Dr Locard a un but hautement respectable : Rendre à la police toute la dignité à laquelle elle a droit. Et pour ce faire, l'auteur remplace l'« indication » par les recherches du laboratoire. Nous ne méconnaissons pas les dangers de l'emploi des indicateurs qui contribue à jeter le discrédit sur la police. Le mouchard n'est pas payé en argent, mais en indulgence. On le laisse enfreindre la loi sauf à réagir dans les cas graves. Pour Locard le plus grave reproche est que ce procédé de police judiciaire facile et économique, incite les policiers à la paresse. Et l'auteur conclut : « Je pense que la police judiciaire déjà sortie de la honte primitive le jour où on l'a ôtée aux récidivistes pour la confier aux honnêtes gens, doit tendre à se passer de toute compromission. J'en vois le moyen dans l'emploi des moyens techniques ». Nous ajouterons que les fonctionnaires de la police ne semblent pas être prêts à recourir exclusivement aux procédés scientifiques. Si l'indication peut être remplacée, c'est à l'éducation professionnelle à concourir à cette suppression en modifiant l'état d'esprit des agents.

Après les trois ouvrages fondamentaux de Chardon, Reiss et Locard, nous devons porter notre examen sur deux thèses, l'une de M. Pélatant et l'autre de M. Lasserre, toutes deux relatives à l'organisation de la police.

SECTION VII. — Les critiques et les projets de réforme de M. Pélatant

M. Pélatant ne conçoit qu'une police : « C'est toujours de la police générale qu'il est question, elle est le grand tout qui ne doit même pas changer de nom, quand, au lieu de veiller à l'exécution des prescriptions générales, elle s'occupe des dispositions relatives à un objet ou à un endroit particulier. Travaillons à détruire cette légende de la coexistence de plusieurs polices, générale, municipale, ... disons qu'il ne peut y en avoir qu'une seule et appelons la simplement la police ». La police ne doit être que judiciaire. « La police administrative n'est autre chose que l'administration considérée sous son aspect le plus actif... Où se termine la phase administrative et où commence la phase judiciaire ?... Quand on dit que la police administrative doit veiller à l'exécution des lois et règlements, ne tombe-t-on pas aussitôt dans la définition de la police judiciaire ?... Notez bien que ces deux fonctions sont exercées par le même agent... Le policier mettant la main au collet d'un individu pris en flagrant délit lui tiendra à peu près ce langage : « Je surveillais administrativement vos faits et gestes ; je vous arrête judiciairement... ».

C'est là une fine critique de la distinction si attaquée de

la police administrative et de la police judiciaire. En ce qui concerne la police administrative la théorie de M. Pélatant nous paraît assez juste. L'application de toutes les lois aboutit à la possibilité d'une sanction qui provoque l'intervention de la police judiciaire. C'est ce que soutiennent d'ailleurs la plupart des auteurs que nous avons cités : MM. Chardon, Locard. Il est difficile de déterminer les frontières des polices administrative et judiciaire, surtout lorsque la plupart des agents sont investis des deux sortes de pouvoirs.

Par contre, le raisonnement de l'auteur est trop absolu en ce qui concerne la police générale et municipale. Ne voir qu'une seule police, c'est bien ; c'est même le véritable principe : une police, mais au ressort *ratione loci* et *ratione materiæ* variant suivant les espèces et par là même supposant des catégories : police générale, mixte, municipale. Or M. Pélatant ne voit qu'une police générale. Il est incontestable, nous l'avons montré, qu'il existe une police municipale : que celle-ci soit limitée, nous le soutenons ; mais elle *est* en droit et en fait et la plupart des auteurs l'ont respectée (Chardon, Reiss, Locard (ce dernier la place avec la police administrative, exclusivement dans les mains du maire). Sous ce rapport donc l'argumentation de M. Pélatant nous semble critiquable.

La police ne devant être que judiciaire, le préfet et le maire, personnages essentiellement politiques, doivent être dépouillés de leurs prérogatives de police judiciaire et l'article 10 du Code d'instruction criminelle doit être sup-

primé. Le maire perd le droit de nomination des agents de police et des gardes champêtres. La police doit être nationale. Elle n'est pas un but, mais un moyen. Elle est le complément naturel, essentiel de la justice qui demeurerait sans objet, ne connaîtrait plus les infractions aux lois et règlements, s'il n'y avait point de police pour l'éclairer, la seconder, exécuter ses décisions ». La justice est nationale ; la police son indispensable auxiliaire doit avoir le même caractère. La nationalisation permettra de déplacer les agents suivant leurs aptitudes et leur manière de servir. Les commissaires de police doivent pouvoir accéder aux Parquets. La faculté de cette accession rendra à la police son prestige.

La police nationale comprendrait une *milice civile* qui remplacerait les agents en uniforme et les gendarmes. Elle serait hiérarchisée et commandée par des *officiers de paix*. Au-dessus des officiers de paix, seraient placés les commissaires de police dont les fonctions seraient assimilées à celles du Parquet et de l'administration en général. L'auteur préconise la suppression des commissaires centraux tels qu'ils existent actuellement, ceux-ci étant devenus « petit à petit les véritables supérieurs hiérarchiques des commissaires de police de leur ville, alors qu'ils ne sont, en droit, que les intermédiaires obligés entre eux et les diverses administrations dont dépendent les polices locales ». Le procureur de la République serait le chef de la police de l'arrondissement et aurait sous ses ordres directs les commissaires et tous les chefs de la milice civile qui seraient faits officiers de police judiciaire ».

Ce projet comporte de nombreuses critiques : Nous soutenons le principe de la nationalisation, mais on conçoit plus difficilement le procureur de la République, chef exclusif de la police dans son arrondissement. La circonscription est d'abord trop étroite. Le choix du fonctionnaire est ensuite critiquable. La proposition fut faite à la Société générale des prisons et ne fut pas adoptée. Un membre fit observer qu'on ne verrait pas favorablement le procureur membre du tribunal descendre sur la voie publique, diriger les forces de police et faire les sommations légales. Une impossibilité matérielle s'oppose au cumul. Dans les centres importants, les fonctions de chef de Parquet sont assez absorbantes sans qu'on y adjoigne l'administration de la police. Ou la police ou le Parquet serait négligé ou abandonné à des sous-ordres. Comme disait le président de la Société générale des prisons au cours de la discussion sur la réorganisation de la police en 1920, on se trouve en présence de deux conceptions de la Justice et du Ministère de la Justice. « L'une d'elles fait des magistrats et du Ministère de la Justice des organes tout différents de ce qu'ils sont actuellement ». Le procureur et le juge d'instruction seraient semblables au magistrat anglais. « Les besoins de la répression peuvent-ils exiger que l'on donne au procureur de la République une mission toute nouvelle qui le fera sortir de son rôle de magistrat » ?

Si l'unification des forces de police peut présenter de grands avantages, nous ne pouvons nous associer à un projet qui fait de la gendarmerie une milice civile. Ce qui

donne à la gendarmerie son prestige, c'est avant tout sa discipline rigoureuse. Qu'on accroisse le rôle judiciaire de ce corps, qu'on n'en fasse pas surtout le domestique et le vagemestre des autorités militaires, mais qu'on lui laisse son caractère militaire et sa hiérarchisation, car c'est dans ces deux éléments qu'elle puise sa force.

Enfin le retour au décret du 22 mars 1854 faisant des commissaires centraux de simples organes de centralisation administrative est tout aussi inacceptable. Sous le second Empire les préfets s'occupaient activement de la police. Aujourd'hui les commissaires centraux sont des techniciens et des chefs de service indispensables pour seconder les autorités administratives investies de la police à un titre supérieur (maires, procureurs, préfets). Eux seuls sont susceptibles de traiter les questions de service ne présentant pas une importance exceptionnelle et d'exercer un contrôle permanent sur les commissaires.

En résumé ce que l'on peut retenir du projet de M. Péla-tant, en dehors de sa partie critique que nous adoptons tout entière, c'est le souci de rendre à la police son prestige, d'en faire un service homogène, unifié et de la spécialiser dans la tâche judiciaire.

SECTION VIII. — **La syndicalisation de la police,**
d'après M. Lasserre

M. Lasserre dans une thèse toute récente (1) a traité la question de l'organisation de la police sous un aspect un peu particulier mais très attachant. Il place au premier plan le rattachement de l'administration de la police à un des ministres qui semble le plus qualifié : à la Justice ou mieux à la présidence du Conseil administrativement organisée (la police ayant des buts multiples et ne pouvant être rattachée qu'à un organe de centralisation non spécialisé dans une branche particulière de l'administration ou de la politique).

L'auteur ne voit pas dans le projet gouvernemental de réorganisation le véritable système dont la réalisation s'impose. Non qu'il critique la nationalisation, mais il considère le projet comme le retour à la police du second Empire où le maire était chargé seulement de la police municipale. Il fait observer que la loi du 5 avril 1884 confère au préfet des pouvoirs suffisants pour la sûreté générale. Cette dernière remarque est éminemment critiquable. Et à la suite de M. Politis (2) nous en avons donné la raison. Ce qui, à notre avis, constitue l'essence du système proposé par M. Lasserre, c'est son application de la syndicalisation des services publics à la police.

(1) LASSERRE, *L'organisation de la police et les projets de réforme*, thèse Rennes, 1920.

(2) POLITIS, *Rapport au Congrès des Sciences administratives*, (Bruxelles, 1910).

M. Lasserre espère rénover la police par la syndicalisation.

Le service public de la police, au lieu d'être morcelé entre des autorités souvent rivales, serait organisé en une direction générale autonome sur le modèle des grandes régies financières. Il comprendrait comme organes de direction : un Conseil d'administration composé, au moins à égale partie, de membres élus par l'ensemble des fonctionnaires de la police, et de membres désignés également à l'élection par les Chambres, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Au-dessus du Conseil d'administration, un directeur général quasi inamovible, nommé par décret sur présentation du Conseil d'administration. Ainsi la police ne serait plus sous la dépendance politique des ministres, des préfets et des maires. Elle remplirait son rôle avec toute l'impartialité désirable. D'ailleurs les possibilités d'intrusions politiques seraient singulièrement réduites parce que la nouvelle sûreté publique ne s'occuperait plus que de police judiciaire. L'auteur se refuse, en effet, à reconnaître la coexistence d'une police administrative et judiciaire. La police administrative ne peut être, pour lui, que police politique. L'activité de la sûreté publique étant ainsi restreinte à la police judiciaire, M. Lasserre confie aux maires la police municipale, et au préfet le soin de disperser les attroupements et les émeutes.

Ce projet, ainsi sommairement analysé, présente deux grands mérites : il est nouveau et hardi ; il contient une solution d'ensemble. Mais nous le jugeons dangereux et irréalisable.

Dangereux, le projet de réorganisation de la police qui s'inspire des théories de syndicalisation des services publics ; ce n'est pas le lieu de discuter la valeur de ces théories en général. Disons que nous n'en sommes pas partisan, car elles tendent sous le couvert du bien public, à faire du service public la chose du fonctionnaire. Ce résultat désastreux dans tout service quel qu'il soit, l'est d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un service où la notion d'autorité, de commandement est prépondérante sinon exclusive. Le service de police est le dernier à être syndicalisé, avec celui de la justice. L'histoire nous montre le danger des corps judiciaires fermés. Qu'advierait-il de la police s'administrant elle-même, avec un directeur quasi inamovible. Ce directeur serait au-dessus de tous les fonctionnaires de l'Etat. Ayant en mains un organisme centralisé, hiérarchisé, étendant ses ramifications en tous lieux et, quoi qu'en dise l'auteur lorsqu'il restreint le travail de la police à la recherche judiciaire, en tous domaines, le directeur de la police serait le véritable chef de l'Etat. Car ce directeur devrait avoir le pouvoir de décision et malgré le conseil qui lui serait adjoint, il aurait en fait seul l'autorité ; on ne conçoit pas en effet les destinées de la police remises à une assemblée aux éléments hétérogènes et qui, de par sa composition, favoriserait dans son sein les partages de voix si naturels aux assemblées, les discussions et les querelles entre représentants du corps de la police et délégués extérieurs. Ce Conseil d'administration pourrait donc avoir d'utiles pouvoirs consultatifs, et même la décision pour toutes les ques-

tions administratives internes. Mais au-dessus, le chef responsable aurait l'autorité dans son essence. Ainsi malgré le contrepoids du conseil, le directeur n'en constituerait pas moins un fonctionnaire doté de pouvoirs exceptionnels et par suite de sa quasi indépendance, il pourrait avec l'aide de son administration, véritable corps fermé, braver impunément les autorités publiques dont les pouvoirs de droit seraient inexistants en fait, sans l'accord avec le directeur de la sûreté publique. Un tel régime est-il en définitive réalisable dans une République ? Une dictature qui s'appuie nécessairement sur une police puissante, hésiterait à confier la police à un fonctionnaire aussi indépendant, car son autorité serait en fait annihilée ; un ministre de la police, on l'a vu sous le premier Empire, a tenu tête à l'Empereur. Une République qui répugne à un Ministère de la police parce qu'elle y voit, peut-être à bon droit, un instrument de dictature, ne peut souscrire à l'établissement d'une direction de la sûreté telle que nous la présente M. Lasserre. Nous croyons que l'on peut parvenir à réorganiser la police sans instituer un corps fermé d'une puissance sans égale et qui serait le maître incontesté dans l'Etat.

Même si ce projet offrait aucun danger politique, il serait irréalisable. Nous avons, en partie, montré que la police suppose avant tout le pouvoir de décision. Le directeur quoique nommé pourrait être tenté de se laisser capter par des subordonnés élus qui, de ce fait, acquerraient une grande autorité. Directeur et subordonnés pourraient entrer en conflit et nous supposons, quoique bien douteux,

l'accord parfait des représentants des corps étrangers (Parlement, Conseil d'Etat, Cour de cassation).

Vassalité du chef ou luttes intestines, tel serait le dilemme. Et le gouvernement pourrait-il efficacement faire prévaloir ses vues, puisque le pouvoir de coercition serait en fait et en droit exercé par une police, que nous avons montrée soustraite à l'autorité suprême et dont les membres pourraient prendre parti pour tel ou tel personnage sur lequel se concentreraient des sympathies avouées ? Ce serait l'anarchie et pour y remédier, seule la composition ou la lutte ouverte serait concevable.

D'ailleurs, même en se bornant à considérer la lettre du projet et sans dissenter sur les répercussions du système, celui-ci ne nous apparaît-il pas tout aussi inapplicable ? L'auteur assimile la police à des régies financières. Mais ce qui peut offrir des avantages pour l'organisation de services administrant des deniers publics, n'est point par là même digne d'être préconisé en vue d'un service qui, nous l'avons vu, suppose exclusivement le pouvoir de coercition. Et les régies financières ne nous paraissent pas être des corps fermés comme le serait la police. L'emprise du gouvernement central peut être aisément décelée. Dans le projet au contraire, soucieux, nous le reconnaissons, de ménager l'indépendance du service, mais la faisant trop grande, et de sauvegarder les pouvoirs municipaux, l'autorité supérieure n'a pas un rôle bien déterminé. Une certaine confusion domine toute la matière. Le préfet intervient dans les attroupements, les autorités judiciaires dirigent les recher-

ches criminelles. Mais quels sont les pouvoirs véritables de ces fonctionnaires, à la disposition desquels sont mis des agents qui relèvent d'une autorité quasi indépendante. Sans doute l'indépendance est primordiale en matière de police. Mais ne peut-on pas rendre la police indépendante en la soustrayant à l'influence des politiciens et en la remettant à des fonctionnaires tels que les magistrats ou des techniciens (les commissaires avec des garanties de recrutement). L'indépendance de la police est, aussi, davantage une question d'honnêteté pour le gouvernement que d'organisation administrative. A vouloir organiser une police théoriquement indépendante M. Lasserre a proposé des idées neuves et hardies mais n'aboutissant à aucune possibilité de réalisation.

CHAPITRE III

Les projets gouvernementaux de réforme

SECTION PREMIÈRE. — Le projet d'étatisation générale de la police

Ce projet n'a pas été déposé sur le bureau du Parlement. Préparé par les services du Ministère de l'Intérieur, il a été l'objet d'un examen de la part des conseils municipaux, à la suite duquel il a été remplacé par un projet plus restreint.

§ 1^{er}. — *Economie du projet*

Il englobe la police urbaine et la police rurale.

En ce qui concerne les pouvoirs des maires, il se borne à généraliser le régime de Lyon. Le préfet est investi du maintien de l'ordre dans les grands rassemblements d'hommes et de la direction du personnel de la police.

Dans toutes les agglomérations urbaines comptant plus de 5.000 habitants, un décret détermine l'organisation du service.

Le projet prévoit la création de nombreux commissariats dans la banlieue des centres importants, de services nouveaux (identité judiciaire, laboratoires), il établit une relation entre la classe des commissaires et l'importance du lieu où ils exercent leurs fonctions.

Pour la police rurale, le canton est choisi en principe comme unité de police. Au chef-lieu de chaque canton, est attachée une brigade de gardes ruraux placée sous l'autorité du commissaire de police ou à défaut de l'agent le plus élevé en grade qui reçoit directement les instructions du préfet ou du sous-préfet. Ces gardes ruraux qui remplacent les gardes champêtres sont groupés, hiérarchisés et nommés par l'autorité préfectorale. Au nombre de cinq à dix ils assurent le service de surveillance dans le canton. Leur chef, commissaire ou brigadier, est en liaison étroite avec la gendarmerie.

Les gardes champêtres sont ainsi remplacés par une force essentiellement mobile, composée d'agents actifs, de formation professionnelle satisfaisante. Les gardes ruraux ne sont pas à demeure dans tel ou tel canton ; ils peuvent passer d'un canton dans un autre à la disposition de leurs chefs. Mais il est aisé de constater que ce service sera plus efficace si les agents qui en sont chargés connaissent parfaitement leur zone d'action, l'état d'esprit particulier et les mœurs. Le déplacement sera utile pour l'avancement ou pour les mesures disciplinaires.

Cette conception de la police rurale est en accord avec des vœux et des propositions fréquemment exprimés. M. Signorel dans un article déjà cité proposait de faire nommer les gardes champêtres par l'autorité préfectorale, de leur imposer un stage dans le service de sûreté d'une grande ville pour qu'ils y apprissent les procédés de recherches criminelles. Ce projet prévoyait aussi un âge minimum

et maximum, une échelle de classes, la possibilité de mutation d'un canton dans un autre. Le projet gouvernemental s'inspire de toutes ces suggestions.

§ 2. — *Objections élevées contre le projet*

Ce projet fut, comme nous l'avons dit, soumis à l'examen des conseils municipaux. La plupart donnèrent un avis défavorable.

- Les principales objections sont les suivantes : La nouvelle organisation est attentatoire aux libertés communales. Le maire est mieux placé que le préfet pour satisfaire aux nécessités de l'ordre dans chaque commune. Le préfet, fonctionnaire assez instable ne peut s'adapter comme il convient aux exigences des populations. Le maire doit demeurer un fonctionnaire de police parce que police et administration générale ont des points de contact nombreux, des limites assez mal déterminées, un retentissement réciproque. Le partage d'attributions ne peut que provoquer des conflits entre des autorités rivales. Les arrêtés municipaux ne seront pas respectés (1).

Les droits de l'Etat sont d'ailleurs sauvegardés par la loi municipale. Dans les cas graves, le préfet peut se saisir de la police.

(1) Le maire de Lyon a fait le même reproche à l'organisation de la police dans l'agglomération lyonnaise : le personnel de la police sur lequel le maire n'a aucune autorité ne dépense aucun zèle à faire respecter les arrêtés municipaux.

On reproche aux maires leur caractère politique ; mais les préfets ne sont-ils pas plus des agents du parti au pouvoir que des administrateurs.

L'étatisation permet une discipline plus stricte ; mais répondent les maires, tout dépend de l'ascendant personnel de l'officier de police. Ce n'est pas une question d'institution, de principe. La valeur personnelle peut être seule prise en considération.

L'accroissement numérique est réalisable sans étatisation. La collaboration financière de l'Etat peut prendre la forme de subventions.

Il n'y a donc en définitive aucune impossibilité de donner une meilleure organisation à la police, en conservant les franchises municipales.

Tel est le plaidoyer des maires et des conseils municipaux. Il est facile d'y répondre.

Le préfet ne serait pas moins compétent que le maire car il prendrait l'avis de ses collaborateurs techniques bien placés pour le guider dans l'exercice de la police. Administration et police se pénètrent et doivent être réunies dans les mêmes mains, disent les maires ; mais la plupart des pouvoirs de police sont maintenus au profit des maires. Seul le maintien de l'ordre dans les grands rassemblements d'hommes appartient au préfet. La question du personnel, de la discipline ne peut être résolue que par l'étatisation. Si dans les grandes villes, le maire, personnage politique considérable, a un ascendant tel que la discipline est assez satisfaisante, dans de nombreux centres urbains et dans les

campagnes, le maire est à la merci des coteries et ne peut que difficilement faire prévaloir ses volontés.

L'étatisation permettrait de faire une sélection des meilleurs agents, de les placer dans des postes de choix. Un agent ne demeurerait pas nécessairement dans la même ville. Il pourrait être déplacé selon ses aptitudes.

La contribution financière de l'Etat ne peut se concevoir sous un contrôle étroit. Rien ne garantirait l'Etat d'un mauvais emploi de la subvention.

L'objection la plus forte est basée sur ce que le préfet est plus un agent politique qu'un administrateur. Nous reconnaissons le danger de la prééminence du caractère politique des préfets. Mais il serait facile d'écarter l'obstacle. Ne pourrait-on pas, en effet, confier la direction de la police uniquement à des techniciens, sans vassalité politique. Cette solution a été proposée par M. Louis Rolland dans sa chronique déjà citée (1). Tout au plus pourrait-on prévoir l'intervention du préfet en cas d'émeutes où ce représentant du gouvernement prendrait en mains les pouvoirs de police. Mais en dehors de ce cas exceptionnel les commissaires de police seuls dirigeraient le personnel de la sûreté publique.

Enfin, un argument capital milite en faveur de l'étatisation. La police est de moins en moins chose communale. Les limites d'une ville apparaissent comme trop étroites pour l'activité de la police. Les villes, centres d'attraction ont souvent des banlieues importantes. Les communes

(1) LOUIS ROLLAND, *Revue de droit public*, 1913.

suburbaines forment avec la ville une agglomération compacte dont il est nécessaire d'assurer la surveillance, sous une direction unique. A la police municipale serait ainsi substituée une police ayant une zone d'action plus étendue. La situation serait la même qu'à Paris où le ressort de la préfecture de police s'étend à toutes les communes suburbaines du département de la Seine. D'ailleurs à Lyon, à Marseille n'a-t-on pas procédé à des extensions de juridiction de certains commissaires dont le ressort a été étendu à plusieurs communes. En outre, grâce à l'étatisation les agents pourraient être chargés de poursuivre les malfaiteurs en fuite même en dehors de leur centre d'attache. La rapidité et l'efficacité de la répression seraient ainsi accrues.

SECTION II. — Projets d'étatisation partielle

§ 1^{er}. — *Le projet d'étatisation de la police des villes et agglomérations comptant plus de 40,000 habitants*

Ce projet repoussé par la majorité des conseils municipaux fut remplacé par un projet limité aux agglomérations de plus de 40.000 habitants.

Nous savons que de par la loi de 1884 les villes de 40.000 habitants n'ont pas la pleine liberté d'organisation de leur service de police et qu'un décret fixe les cadres et les effectifs du personnel subalterne. Les raisons qui militaient en 1884 pour l'institution d'un régime spécial n'ont fait que croître en importance. Si l'étatisation de la police dans les centres peu peuplés ne s'impose pas avec rigueur, la police des

grandes agglomérations sollicite l'intervention du gouvernement. Une considération financière peut aussi justifier ce projet. L'étatisation partielle ne grèverait pas très lourdement le budget de l'Etat.

On a pu croire que le Parlement voterait ce projet. Mais il est douteux maintenant qu'il soit adopté dans un temps prochain. Cette étatisation partielle, simple développement du régime de Lyon, Marseille, Toulon, Nice mettrait en relief les avantages du système étatiste, et constituerait une mesure préparatoire à l'application générale, difficile à réaliser par suite des répercussions budgétaires.

Malgré le dépôt de ce projet, le Gouvernement a continué de soumettre à l'examen des Chambres des projets ne visant qu'une ville ou qu'une région déterminée qui se trouvent dans une situation exceptionnelle.

Nous sommes ainsi conduits à étudier une deuxième modalité de l'étatisation partielle.

§ 2. — *Autres projets.*

Certains auteurs, et en cela ils ne font que suivre l'actuelle tendance de la législation, en présence des résistances opposées par les municipalités à l'étatisation générale, ont pensé qu'il suffirait d'établir un régime spécial dans certaines agglomérations. C'est ainsi que nous avons vu la police d'Etat créée à Marseille, à Toulon-La Seyne, à Nice.

Cette solution fragmentaire présente des avantages : économies, acquiescement des municipalités et même approbation. Mais elle n'aurait cependant une réelle efficacité

que si l'étatisation était appliquée à un certain nombre de villes, telles que grandes stations cosmopolites, agglomérations industrielles à population étrangère, ports de guerre et de commerce.

Le Gouvernement a, plusieurs fois, proposé d'établir la police d'Etat dans des lieux où la sécurité publique assez médiocre exigeait des réformes urgentes. Les Chambres n'ont adopté que quelques-uns de ces projets. Les projets relatifs à Nancy, à Briey-Longwy (1914), au département de Seine-et-Oise (1920), à l'agglomération stéphanoise (1921) et brestoise (1922) n'ont pas été encore adoptés. D'autres, (Rouen (1), Lille, communes de la Corse) ont été étudiés par le Ministère de l'Intérieur, mais n'ont pas été déposés au Parlement.

Cette politique de circonstances ne constitue qu'un palliatif.

Que l'étatisation soit générale ou qu'elle soit partielle, les principes généraux de l'organisation du service n'en demeurent pas moins les mêmes. Ces principes ont été excellemment mis en relief dans le dernier rapport d'ensemble de l'inspection générale des services administratifs. (*J. off.*, annexe, 1923, 12 septembre 1923, p. 623).

Au préfet doit appartenir la direction générale, l'administration et la gestion du service. Un secrétaire général pour la police pourrait lui être adjoint dans les villes les plus

(1) Rouen est aujourd'hui le siège de la 19^e brigade de police mobile. La Corse autrefois rattachée à la 9^e brigade, a été dotée d'une brigade spéciale (la 20^e) dont le siège est à Ajaccio.

importantes. Le sous-préfet exercerait les mêmes fonctions au chef-lieu de son arrondissement.

« Le préfet devrait assurer la direction générale par le moyen d'un chef de service actif : un commissaire central qui dans les organisations les plus importantes serait assisté d'un commissaire central adjoint. Le commissaire central n'aurait dans l'administration et la gestion du service qu'un rôle consultatif. Il ne dirigerait point de bureaux administratifs (1). Mais il exercerait, sous l'autorité du préfet ou du secrétaire général pour la police, la direction effective de tous les services actifs, y compris le service anthropométrique et les archives de police. Les droits disciplinaires seraient augmentés afin qu'il disposât de toute l'autorité nécessaire. La direction, enfin, devrait s'étendre à tous les services actifs de police (sauf à la police spéciale). Elle ne serait donc pas conciliable avec l'existence d'organismes particuliers de police publique, comme actuellement à Marseille, la police autonome du port, organisée et payée par la Chambre de commerce et placée sous la direction du commissaire spécial ».

Les mêmes règles seraient appliquées aux chefs-lieux d'arrondissement.

Il nous paraît intéressant de donner quelques précisions sur certains projets susceptibles d'être votés par les Chambres.

(1) Comme aujourd'hui à Marseille.

§ 3. — *Le projet de police d'Etat dans le bassin
de Briey-Longwy*

Le bassin de Briey-Longwy a pris depuis une vingtaine d'années une importance considérable qui a provoqué un essor croissant de la population évaluée aujourd'hui à plus de 100.000 habitants. La main-d'œuvre étrangère dépasse la moitié de la population totale. La proximité immédiate de la frontière favorise le séjour des criminels, des individus suspects et des prostituées des régions limitrophes. Aussi, cet ensemble de circonstances légitime-t-il une organisation solide. La police dans le bassin est assurée par neuf commissariats mais dépourvus d'auxiliaires car ceux-ci sont, en fait, à la disposition des maires. « La proportion du nombre des agents, par rapport à la population est de 1 pour 2.397 habitants dans la commune la plus favorisée, de 1 pour 3.313 dans celle qui l'est le moins. Nulle part le service de sûreté ni le service de nuit n'ont pu être régulièrement organisés. Le service des mœurs et la police sanitaire de la prostitution appellent des mesures énergiques ».

Le projet prévoit en conséquence une augmentation de personnel et l'institution d'un service des mœurs ; surtout confère au préfet de Meurthe-et-Moselle — même dans les communes situées dans le département de la Meuse — les pouvoirs du préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine.

Les modalités financières sont celles qui ont été mises en pratique pour les communes de l'agglomération lyonnaise.

§ 4. — *Le projet de police d'Etat en Seine-et-Oise*

Le département de Seine-et-Oise présente une situation particulière. Extrêmement étendu, entourant le territoire de la préfecture de police, il constitue un champ d'action pour les malfaiteurs résidant à Paris. Des villas et maisons de plaisance y existent en grand nombre, inhabitées pendant plusieurs mois de l'année. Une importante population étrangère, et très mobile y séjourne. Enfin la criminalité en général a subi un accroissement considérable.

Les autorités de Seine-et-Oise ont multiplié les demandes. Depuis plus de vingt ans, le conseil général a étudié la question de la police. Une brigade mobile de sûreté départementale a fonctionné pendant quelques années. Des commissariats municipaux et spéciaux ont été créés. Mais ce n'étaient là que des mesures transitoires.

Le projet déposé en 1920 prévoit la création de vingt-sept secteurs de police avec trente-trois commissaires. Le service serait placé sous l'autorité du préfet de Seine-et-Oise. Les commissariats de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, seraient expressément rattachés à la police de Seine-et-Oise, consécration légale de l'état de fait.

Les frais de l'organisation seraient placés en totalité dans le budget de l'Etat mais le département participerait aux dépenses pour plus de la moitié.

Ce projet qui apportait une solution d'ensemble au problème de la sûreté publique en Seine-et-Oise a été voté sans débat par la Chambre, le 21 décembre 1920; mais n'a

pas été discuté par le Sénat. Il a été remplacé par un projet tendant à allouer au département de Seine-et-Oise une subvention pour la création et le fonctionnement d'une « brigade spéciale de police ». Cette brigade comprendrait cinq commissaires et cinquante inspecteurs, mis à la disposition des cinq parquets du département. Cette réforme serait complétée par la création de plusieurs commissariats municipaux avec le personnel subalterne nécessaire.

La brigade spéciale serait placée sous l'autorité du préfet. Ainsi est bien marquée la différence qui existerait entre cette brigade et une brigade de police mobile. La première serait préventive et répressive ; la seconde est uniquement répressive, et à la disposition exclusive du procureur général. On se trouverait donc en présence d'un nouvel organe de police, départemental, à la fois préventif et répressif.

L'idée est originale, mais elle accroît si elle est réalisée, la complication de nos services de police. En Seine-et-Oise coexisteront les polices municipales, la brigade spéciale de police, la brigade de police mobile de Paris, la police spéciale. Le premier projet, unifiant tous les services, créant une unité de vues et de direction constituait à notre avis le seul remède. Toutes les autres organisations ne peuvent être que transitoires.

§ 5. — *L'agglomération stéphanoise*

Ici, comme dans le bassin de Briey-Longwy c'est la surveillance des éléments douteux de la main-d'œuvre métropolitaine et étrangère, et le service des mœurs qui exigent une réorganisation de la police.

§ 6. — *La police de Brest*

Enfin, le dernier projet, relatif à Brest, a son origine dans les incidents soulevés naguère par la municipalité communiste. Celle-ci s'étant servie de la police pour disperser une réunion patriotique, le préfet, se saisit des pouvoirs de police et le maire fut révoqué. A cette raison politique on doit ajouter les motifs qui militaient en faveur de l'étatisation de la police toulonnaise. Grand port de guerre, Brest a une population assez remuante composée de la main-d'œuvre étrangère, des malfaiteurs et des prostituées, attirés par le personnel des équipages de la flotte.

La police y est très insuffisante : il n'existe pas de service de sûreté et jusqu'en 1922 il n'existait pas de police des mœurs.

Aussi la criminalité est-elle en constante progression (1).

(1) 1918 : 30 crimes et 1594 délits constatés dont 25 crimes et 564 délits non réprimés.

1919 : 23 crimes et 1744 délits constatés dont 16 crimes et 627 délits non réprimés.

1920 : 979 affaires dont 291 classées.

Le projet englobe trois communes suburbaines dans le ressort de la police d'Etat (1).

Nous sommes ainsi en présence d'un mouvement très marqué de la législation vers des étatisations partielles. Il est très vraisemblable que cette tendance se maintiendra. D'ailleurs n'est-elle pas en accord avec les décisions de la commission instituée au Ministère de l'Intérieur. Tout en constatant l'efficacité des solutions partielles, nous ne cesserons de dire que seule une mesure sinon globale du moins d'ordre général apportera une amélioration appréciable.

(1) Effectifs : aujourd'hui : 5 commissaires, 7 secrétaires, 90 gradés et agents, 9 gardes-champêtres ; d'après le projet : 8 commissaires, 8 secrétaires, 21 gradés et inspecteurs de la sûreté, 105 gradés et gardiens de la paix.

CHAPITRE IV

Quelques palliatifs

En dehors de ces projets de réforme, il nous faut dire quelques mots de certaines solutions qui ont été proposées dans un sens différent. L'idée générale qui est à la base de ces propositions est le maintien de la décentralisation consacrée par la loi de 1884, des pouvoirs de police du maire, mais en étendant les pouvoirs de contrôle de l'Etat — c'est en un mot, une application plus stricte des dispositions de la loi de 1884, relatives aux villes de 40.000 habitants. La Sûreté générale pourrait fréquemment réviser l'organisation des services de police, contrôler plus efficacement l'exécution de ses prescriptions, régler au besoin, le détail des services afin d'obtenir de ceux-ci un meilleur recrutement, imposer à titre de dépenses obligatoires aux municipalités récalcitrantes les organisations modernes jugées nécessaires ou utiles, le tout sans porter atteinte au pouvoir réglementaire des maires et à leur autorité sur le personnel.

Ce projet très libéral ne nous paraît pas pouvoir donner satisfaction, car le contrôle serait ou inopérant ou tracassier et dans ce dernier cas, serait susceptible de porter atteinte au droit de direction laissé à l'autorité municipale. Celle-ci serait, en effet, libre, tout en feignant de respecter la lettre des règlements imposés par la Sûreté générale, de paralyser le service de la police par des manœuvres clandestines. Le

maire serait seul maître de l'impulsion à donner aux fonctionnaires. Or que peut faire une bonne organisation théorique, sans cette impulsion ?

On a, aussi, proposé d'étendre l'art. 103 à toutes les villes supérieures à 20.000 habitants. La question serait la même et les nécessités du contrôle exigeraient l'emploi d'un personnel considérable dans les services centraux, pour aboutir à un résultat assez médiocre.

Des maires ont demandé l'accroissement des brigades mobiles et l'institution de détectives spécialisés dans les recherches criminelles. Depuis leur institution (1907) les brigades de police mobile n'ont cessé de croître en nombre et en importance. De sept qu'elles étaient à l'origine, elles sont aujourd'hui au nombre de vingt. On peut prévoir comme certaine la création de quelques autres brigades. Mais il ne faudrait pas les multiplier, car la valeur de ces organismes dépend en grande partie de leur groupement en unités préposées à une région assez vaste, de leurs archives, du fait que les fonctionnaires sont assez peu connus dans la circonscription, avantages qui disparaîtraient à la suite d'un morcellement.

Enfin, la Société générale des prisons a, au cours de l'année 1921, (séance du 28 décembre) (1) discuté les méthodes de recherches à employer par la gendarmerie pour la découverte des individus signalés.

Le rapporteur estimait, que « sans réforme et avec les

(1) *Revue pénitentiaire*, 1922, séance du 28 décembre 1921.

moyens qui lui sont donnés par les règlements, la gendarmerie est suffisamment armée pour découvrir et arrêter, du moins dans les campagnes et agglomérations rurales, tous les individus objet de mandats... Mais il paraît essentiel de réglementer les méthodes à suivre, d'employer partout la même tactique, d'avoir en un mot une doctrine ». Et le rapporteur proposait, afin d'associer plus efficacement la gendarmerie à la police judiciaire, la constitution dans chaque brigade, d'un fichier des individus signalés par le bulletin de police criminelle, et l'établissement d'un fichier de la population douteuse et flottante.

CONCLUSION

Nous avons essayé au cours de cette étude de faire ressortir les traits principaux de l'organisation de la police en France. Nous n'avons parlé ni de la police dans les colonies, ni de la police à l'étranger. Des études comparatives eussent été cependant fort attachantes et nous auraient montré que le vice d'organisation de la police française est celui de nombreuses polices étrangères.

Complexité, enchevêtrement des autorités de police, lutte des organes locaux et centraux, tous ces défauts sont particulièrement marqués en Amérique où la question de la police fédérale superposée à la police des Etats a longtemps agité l'opinion.

En Allemagne les collectivités locales sont tout aussi jalouses qu'en France de leurs prérogatives. Un projet de création d'une police criminelle commune à l'ensemble du Reich a été repoussé comme une intolérable intrusion du pouvoir central. Toutefois la Sicherheits-polizei (police de sûreté) est une force importante, au recrutement de choix et qui pour le maintien de l'ordre prête une aide efficace aux polices municipales.

En Angleterre les polices sont municipales. A Londres deux organismes coexistent : la police de la Cité et la police

métropolitaine, celle-ci, la plus importante et placée sous les ordres d'un commissaire en chef, analogue à notre préfet de police.

La complexité de l'organisation française a des origines historiques. Elle ne se maintient que par suite de la tendance vers la décentralisation.

Nous considérons que malgré les résistances qui lui sont apportées, la centralisation de la police s'impose rigoureusement. Sans doute la lutte sera-t-elle longue. Les difficultés financières retarderont la réalisation de la réforme. Longtemps peut-être, coexisteront des organismes purement municipaux et des services d'Etat. Une organisation aussi centralisée que la police générale de Napoléon est jugée par beaucoup d'auteurs comme incompatible avec une République. Tout dépend à notre avis du choix du personnel, de l'esprit qui l'anime, des directives qui lui sont données. Point n'est besoin d'un Ministère de la police générale. Le Ministre de l'Intérieur, secondé par des techniciens peut utilement en tenir lieu.

Une nécessité impérieuse exige de ne placer à la tête des services que des techniciens impartiaux, soustraits aux influences politiques et qui ne considèrent pas la police comme un moyen de gouvernement, mais comme la sauvegarde de la liberté et de la sûreté des citoyens, le palladium de la dignité d'une nation.

ADDENDA

La théorie de M. Pélatant que nous avons exposée aux pages 126 et suivantes a été tirée de la thèse de cet auteur (Léopold Pélatant, *De l'organisation de la police*, thèse, Dijon, 1899).

La police en Alsace-Lorraine

Nous n'avons pas cru devoir consacrer un chapitre à l'organisation de la police en Alsace-Lorraine, parce qu'elle est encore régie par la loi allemande. Bornons-nous à dire toutefois qu'en Alsace-Lorraine la police est dévolue dans certaines villes aux préfets et aux sous-préfets. C'est donc le régime de l'étatisation partielle.

Cette organisation a été favorablement appréciée par le maire de Mulhouse au cours d'une séance du Congrès des maires tenu en 1922 : « Je crois, disait M. Wolff, que si nos collègues de France avaient la possibilité de se décharger des ennuis de la police sur de hauts fonctionnaires aussi dévoués, et méritant une aussi pleine confiance, ils se loueraient de cette initiative de l'Etat, d'un autre côté, c'est une grande charge fiscale en moins. Je vous dirai que, d'après nos prescriptions, nous payons 1 fr. 50 par tête d'habitant pour frais de police. Je vois des villes qui sont

beaucoup moins importantes que la nôtre et qui paient jusqu'à un million, qui dépassent même le million. Nous payons, pour une ville de 100.000 habitants, 150.000 francs de frais en tout, et la police est bien faite. Elle est peut-être faite dans un autre esprit que si elle était dirigée par le maire, mais la police, c'est toujours une institution qui est peu agréable pour ceux qui sont obligés de la subir. Néanmoins, s'il n'y a pas trop de difficultés de ce fait, tout le monde peut être satisfait, et en première ligne, le maire n'est plus obligé de s'en occuper.

« Je vois mon collègue de Colmar qui est directeur de la police ; il n'en est pas très satisfait non plus ».

Ainsi M. Wolff préconise la nationalisation intégrale de la police. Nous faisons toutefois des réserves sur le choix des préfets et des sous-préfets comme directeurs de la police.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur
de l'Académie de Paris,*

APPELL.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Président de la Thèse,

LOUIS ROLLAND.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Généralités sur l'organisation de la police	1
PREMIÈRE PARTIE. — <i>La direction de la sûreté générale, la police spéciale, la police mobile.</i>	
§ 1 ^{er} . — Le contrôle général des services de police administrative et la police spéciale	10
§ 2. — Le contrôle général des recherches et la police mobile	14
DEUXIÈME PARTIE. — <i>La préfecture de police. Généralités.</i>	
CHAPITRE I. — Organisation des services de la préfecture de police. L'administration centrale	27
CHAPITRE II. — Les services actifs	29
1. <i>La police municipale.</i>	29
§ 1 ^{er} . — La direction de la police municipale et ses agents d'exécution, les gardiens de la paix	29
§ 2. — Le problème du commandement des gardiens de la paix. Les officiers de paix et les districts . .	31
2. <i>La police de recherches.</i>	43
§ 1 ^{er} . — La direction des recherches administratives et judiciaires et ses agents d'exécution	43
§ 2. — Les services de police judiciaire	45
§ 3. — Le service des recherches administratives et des jeux	52
3. <i>L'inspection générale des services.</i>	53

TROISIÈME PARTIE. — <i>La police dans les départements. Police d'Etat et police mobile.</i>	57
CHAPITRE I. — La police municipale et le droit commun.	58
§ 1 ^{er} . — Le maire, chef de la police municipale.	58
§ 2. — Organisation des services.	60
CHAPITRE II. — La police d'Etat. Le régime exceptionnel de quelques villes : Lyon, Marseille, Toulon-La Seyne, Nice.	64
§ 1 ^{er} . — Notions générales	64
§ 2. — Police de l'agglomération lyonnaise	66
§ 3. — La police à Marseille.	67
§ 4. — La police à Toulon-La Seyne	68
§ 5. — La police à Nice.	70
CHAPITRE III. — La police rurale. Les gardes champêtres	73
CHAPITRE IV. — La gendarmerie	75
§ 1 ^{er} . — La gendarmerie départementale	75
§ 2. — La gendarmerie maritime	76
§ 3. — La gendarmerie mobile	77
QUATRIÈME PARTIE. — <i>Critique de l'organisation de la police et spécialement de la police municipale. Projets de réforme</i>	79
CHAPITRE I. — Vices de l'organisation	80
§ 1 ^{er} . — De la police en général	80
§ 2. — De la police municipale	83
§ 3. — L'inorganisation de la police rurale	94
CHAPITRE II. — Les projets doctrinaux de réforme.	98
Section I. — Les discussions de la Société générale des prisons.	99
Le projet de police départementale de M. Lépine.	103

TABLE DES MATIÈRES

161

<i>Section II.</i> — Le Congrès des sciences administratives de Bruxelles (1910)	106
<i>Section III.</i> — Le problème de la police et les Congrès des maires	107
<i>Section IV.</i> — Le projet de M. Chardon.	111
<i>Section V.</i> — Le projet de M. le professeur Reiss.	113
<i>Section VI.</i> — Le projet de M. le Dr Locard.	115
§ 1 ^{er} . — Principes fondamentaux	115
§ 2. — Appréciation du système.	118
Police criminelle	118
Police d'ordre.	121
Police administrative	122
Police politique.	124
<i>Section VII.</i> — Les critiques et les projets de réforme de M. Pélatant	126
<i>Section VIII.</i> — La syndicalisation de la police d'après M. Lasserre	131
CHAPITRE III. — Les projets gouvernementaux de réforme	137
<i>Section I.</i> — Le projet d'étatisation générale de la police	137
§ 1 ^{er} . — Economie du projet	137
§ 2. — Objections élevées contre le projet.	139
<i>Section II.</i> — Projets d'étatisation partielle.	142
§ 1 ^{er} . — Le projet d'étatisation de la police des villes et agglomérations comptant plus de 40.000 habitants	142
§ 2. — Autres projets	143
§ 3. — Le projet de police d'Etat dans le bassin de Briey-Longwy	146
§ 4. — Le projet de police d'Etat en Seine-et-Oise	147

§ 5. — L'agglomération stéphanoise.	149
§ 6. — La police de Brest.	149
CHAPITRE IV. — Quelques palliatifs.	151
CONCLUSION	155
ADDENDA	157

BAR-SUR-SEINE, IMP. SAILLARD. — L. GOUSSARD, SUCC^r

